



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobce

nezl. D. M. N.
státní příslušník Vietnamu
zastoupený zákonnými zástupci V. T. N. (otcem) a T. H. N.
(matkou), oba bytem ...
smluvně zastoupený advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 8, Brno

proti
žalovanému

Ministerstvo zahraničních věcí
sídlem Loretánské nám. 5, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 18. 9. 2018, č. j. 130930-2/2018-OPL,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 18. 9. 2018, č. j. 130930-2/2018-OPL, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11 228 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku, k rukám advokáta Mgr. Marka Sedláka.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra zahraničních věcí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „správní orgán“) ze dne 18. 7. 2018, č. j. 2761/2018-HANOKO-7, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla zamítnuta žádost žalobce o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o vydání povolení k pobytu a zastaveno řízení o žádosti o vydání povolení k pobytu dle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).
2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Žalobce podal dne 12. 6. 2018 na správní orgán žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu s účelem sloučení rodiny (dále jen „žádost“). V dané době žalobci bylo 11 let a v Česku pobývala jeho matka, otec i sestra.
4. V této žádosti žalobce uvedl, že na úřední desce správního orgánu bylo dne 1. 2. 2018 uvedeno, že k osobnímu podání žádosti o dlouhodobý a trvalý pobyt na území ČR je nutné si sjednat schůzku prostřednictvím e-mailu, v jehož předmětu je nutné uvést aktuální alfanumerický kód, který platí do naplnění kapacity a obnovuje se po uplynutí 4 týdnů. Správní orgán dle žalobce na svých webových stránkách informoval o tom, že nový alfanumerický kód bude zveřejněn dne 31. 5. 2018 v 11:00 vietnamského času (6:00 českého času).
5. Žalobce v žádosti upozornil na to, že jeho zástupci se v rozhodnou dobu nepodařilo web správního orgánu otevřít, až v 8:00 českého času zástupce zjistil z webu správního orgánu alfanumerický kód 77B2RHBB. Poté zástupce žalobce poslal správnímu orgánu e-mail za účelem sjednání schůzky k osobnímu podání žádosti o povolení pobytu. Správní orgán ještě téhož dne (31. 5. 2018) žalobci odpověděl e-mailem, v němž uvedl, že došlo k naplnění kapacity zastupitelského úřadu, a proto schůzku není možné sjednat. Zástupce žalobce v 14:00 českého času zjistil, že správní orgán vydal na svém webu prohlášení, že se kvůli podezření na manipulaci e-mailového objednání ruší objednávky zaslané pod kódem 77B2RHBB a v 16:00 vietnamského času dne 31. 5. 2018 bude zveřejněn nový alfanumerický kód.
6. Žalobce ve své žádosti tvrdil, že alfanumerický kód byl zveřejněn dvakrát téhož dne, což odporovalo lhůtě 4 týdnů dle pravidel stanovených správním orgánem. Druhý kód, X5KBAQ3K, byl v 16:00 zveřejněn a zástupce žalobce odeslal další e-mail žádající o sjednání schůzky. Žalobce však obdržel stejnou odpověď jako v prvním případě.
7. Žalobce měl za to, že tímto postupem mu správní orgán odepřel možnost osobně podat žádost o povolení pobytu, navzdory tomu, že jednal v souladu s informacemi zveřejněnými na úřední desce správního orgánu. Zákon o pobytu cizinců nepředpokládá situaci, že by žadateli nebyl žádný termín schůzky poskytnut, proto je tento postup správního orgánu nezákonný.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

8. Žalobce je přesvědčen, že stávající objednávací systém neposkytuje dostatečnou záruku úspěšného sjednání termínu schůzky, protože sám správní orgán pravidla nedodržuje, když během jednoho dne dvakrát zveřejnil alfanumerické kódy. Z těchto důvodů došlo k naplnění podmínek pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
9. Správní orgán žádost žalobce dne 18. 7. 2018 zamítl a řízení o žádosti o pobyt zastavil. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí správní orgán uvedl, že § 169f zákona o pobytu cizinců zakládá správnímu orgánu pravomoc stanovit způsob, který žadateli umožní žádost o pobytové oprávnění podat. Správní orgán tak učinil vyvěšením informací na své úřední desce. Dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců může zastupitelský úřad od povinnosti osobního podání žádosti upustit, pokud žadatel současně s doručením žádosti doloží důvody pro takový postup ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu.
10. Správní orgán dále konstatoval, že kvůli vnějšímu ovlivnění byl nucen první objednání dne 31. 5. 2018 zrušit, protože měl povinnost zajistit nápravu nežádoucího stavu. O této skutečnosti byl žalobce vyrozuměn prostřednictvím webových stránek správního orgánu a zároveň byl upozorněn na zveřejnění nového alfanumerického kódu. Fakt, že žalobce obdržel na svou druhou žádost o sjednání schůzky zamítavou odpověď z důvodu naplnění kapacity zastupitelského úřadu, není důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Tato skutečnost znamená pouze to, že se žalobci nepodařilo žádost doručit dostatečně rychle tak, aby byla zařazena k dalšímu zpracování.
11. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí dne 1. 8. 2018 rozklad, v němž uvedl obdobné důvody jako v žádosti, které však doplnil o tvrzení, že ke shodnému postupu správního orgánu došlo také ve dnech 25. 6. 2018 a 20. 7. 2018. Žalobce dále v rozkladu uvedl, že není žádoucí, aby se každé čtyři týdny pokoušel o sjednávání termínu bez záruky, že mu bude poskytnut. Ze zákona neplyne oprávnění správního orgánu žalobci termín pro osobní podání žádosti neposkytnout. Není-li žalovaný s to zajistit každému žadateli termín k osobnímu podání žádosti, pak je dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jeho povinností upustit od požadavku osobního podání žádosti.
12. Ministr zahraničních věcí vydal dne 18. 9. 2018 napadené rozhodnutí, kterým rozklad žalobce zamítl.
13. Ministr v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobce se v rozkladu nevymezil vůči prvostupňovému rozhodnutí. Z rozkladu dovodil, že žalobce chtěl patrně tvrdit, že postup správního orgánu ze dne 31. 5. 2018, resp. 25. 6. 2018, jenž spočíval ve zrušení objednávání termínů pro osobní podání žádosti o vydání povolení k pobytu a stornování již zveřejněných alfanumerických kódů (dále jen „postup správního orgánu“), vytvořil překážku na straně správního orgánu, pro kterou mělo být v případě žalobce upuštěno od povinnosti osobního podání žádosti o povolení k pobytu. Ministr dodal, že dne 20. 7. 2018 k žádnému zrušení objednávaných termínů nedošlo.
14. Ministr konstatoval, že postup správního orgánu ze dne 31. 5. 2018 nepředstavoval důvod pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt. Příčinou postupu správního orgánu bylo důvodné podezření na pokus o vnější ovlivnění předem vypsáního objednávání, neboť správní orgán zjistil, že internetová stránka s alfanumerickým kódem není v důsledku vnějšího zásahu přístupná všem zájemcům o registraci termínů. Chtěl-li správní orgán zachovat transparentnost objednávacího systému, bylo jeho jedinou možností zrušení vypsáního objednávání.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

15. Na nežádoucí stav správní orgán reagoval bez zbytečného odkladu tak, že vypsál náhradní termín objednávání a zveřejnil alfanumerické kódy k jeho provedení, to vše na internetových stránkách správního orgánu. Tímto postupem správní orgán dle ministra poskytl všem zájemcům skutečnou možnost ucházet se za rovných podmínek o sjednání termínu k podání žádosti o vydání povolení k pobytu.
16. Ministr doplnil, že ve Vietnamu je objednávací systém vystaven soustavným pokusům o jeho prolomení a snahám o ovlivnění tohoto systému. Správní orgán, jakožto zastupitelský úřad ČR, má omezené možnosti, jak cílené pokusy o ovlivnění předem odhalit, proto mu nelze jejich následky přičítat k tíži. Postup správního orgánu byl rychlý a vedl k zajištění objektivitu pro objednávání termínů pro osobní podání žádostí o pobytová povolení. Objednávací systém proto neporušuje čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II.

Argumentace účastníků

17. Žalobce v žalobě vznesl celkem čtyři žalobní body:

- 1) Ministr se přezkoumatelným způsobem nevypořádal s argumentací uvedenou v rozkladu, zejména s tím, že správní orgán provozuje objednávací systém, který nezaručuje sjednání termínu a ponechává žalobce v nejistotě, zda se mu vůbec v budoucnu podaří sjednat termín pro osobní podání žádosti.

- 2) Žádost žalobce o prominutí povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění je ve světle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52 a č. j. 7 Azs 227/2016-36, důvodná, protože řízení o žádosti o pobytové oprávnění je zahájeno i v případě, kdy je žádost v reakci na poměry na zastupitelském úřadu ČR v Hanoji podávána nouzovým „kreativním“ způsobem. Neosobně podané žádosti je nutné považovat za žádosti podané osobně, dokud správní orgán nezmění podmínky pro podávání žádostí. Objednávací systém je nepředvídatelný, protože jeho pravidla, uvedená na úřední desce zastupitelského úřadu, tento úřad sám nedodržuje, když nezachovává lhůtu 4 týdnů pro zveřejnění nového alfanumerického kódu. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106, platí, že stávající právní úprava nevylučuje, aby důvodem prominutí osobního podání žádosti o pobyt byly překážky na straně zastupitelského úřadu v podobě jeho nedostatečné kapacity.

- 3) Žalobce chtěl svými e-maily dne 31. 5. 2018 docílit sjednání schůzky k osobnímu podání žádosti o pobyt, správní orgán mu však neposkytl žádný termín, a to navzdory tomu, že zákon takový postup nepředpokládá. Postup správních orgánů je v rozporu s právem na spravedlivý proces, konkrétně s právem na přístup k orgánům veřejné moci. Žalobce se bezvysledně pokoušel sjednat termín osobní schůzky také v následujících měsících, a to dne 25. 6. 2018 a dne 20. 7. 2018.

- 4) Postup správních orgánů odporoval čl. 5 odst. 1, čl. 5 odst. 2 druhá alinea a čl. 5 odst. 3 směrnice 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003 (dále jen „směrnice“). Členské státy EU nejsou oprávněny podmiňovat zahájení řízení osobním podáním žádosti ve sjednaném termínu, opačný přístup porušuje čl. 3 odst. 5 směrnice. Pokud by směrnice umožňovala uložení povinnosti předem si sjednat termín pro podání žádosti, pak by k tomu členské státy výslovně opravňovala tak, jak je tomu v případě krátkodobých víz dle čl. 9 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009 (dále jen „nařízení“).

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

18. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že v návaznosti na zrušení objednávkového systému Visapoint byl pro sjednávání termínu osobního podání žádosti o pobyt za účelem sloučení rodiny zaveden systém registrace prostřednictvím e-mailu. Podstatou tohoto systému je zaslání e-mailu s požadovanými náležitostmi zastupitelskému úřadu. Účel tohoto způsobu objednávání termínů spočívá ve smysluplné organizaci žádostí s ohledem na omezenou kapacitu zastupitelského úřadu v zemi s velkým množstvím potenciálních žádostí. V předmětu e-mailu musí být uveden alfanumerický kód, který se obnovuje každé 4 týdny a platí do naplnění kapacity zastupitelského úřadu. Smyslem alfanumerického kódu je zajistit shodné výchozí podmínky pro všechny žadatele.
19. Veškerá e-mailová komunikace je archivována a průběžně kontrolována Vízovým odborem Ministerstva zahraničních věcí.
20. Žalovaný upozornil, že v praxi platí, s ohledem na vysoký počet žadatelů ve Vietnamu, že nabízená místa se zaplní v krátké době po zveřejnění alfanumerického kódu. V některých případech bylo zjištěno, že stránky s alfanumerickým kódem není možné otevřít. Šetřením ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí bylo zjištěno, že v těchto případech byl na webové stránky zastupitelského úřadu veden kybernetický útok ze zařízení umístěných mimo území ČR, se zřejmým cílem upřednostnit některé žadatele.
21. I přes přijímaná technická opatření ke zlepšení webového zabezpečení je dle žalovaného nutné se vypořádat se situací, kdy je proces objednávání termínů narušen takovým útokem. Po konzultaci s Ministerstvem zahraničních věcí postupuje správní orgán tak, že při zaznamenání důvodného podezření na manipulaci s webovou stránku je celý termín zrušen a následně je vypsán termín nový tak, aby se snížila schopnost útočníků připravit nový kybernetický útok.
22. K takovému útoku došlo dne 31. 5. 2018, kdy v 10:58 vypadl na zastupitelském úřadu elektrický proud, alfanumerický kód byl zveřejněn až v 11:03 vietnamského času. Správní orgán zkontroloval, zda lze stránku s kódem otevřít, a zjistil, že nikoli. Web nebyl přístupný po dobu jedné hodiny, přičemž v 11:02, tedy v době editace webové stránky, bylo již obsazeno 60 volných míst. Z těchto důvodů byl daný termín zrušen a vypsán nový termín na 16:00 vietnamského času. S novým termínem nebylo manipulováno.
23. K žalobním bodům žalovaný uvedl, že zásah do webových stránek nepůsobí nefunkčnost e-mailového objednávání termínů k osobnímu podání žádostí, neboť alfanumerický kód byl opakovaně zveřejněn a při tomto procesu již nebyla zaznamenána vnější manipulace. Nejedná se tak o překážku na straně zastupitelského úřadu odůvodňující povolení neosobního podání žádosti ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
24. Odkaz na nařízení je nepřipadný, na rozdíl od směrnice je totiž předpisem přímo použitelným a tudíž podrobnějším. Směrnice ponechává členským státům volnost při zvolení prostředků k dosažení stanovených cílů. Ze skutečnosti, že unijní zákonodárce v nařízení na rozdíl od směrnice upravil lhůtu pro uskutečnění schůzky, lze důkazem opaku dovodit, že v případě sloučení rodiny není taková lhůta unijním právem vyžadována.
25. Postupem správního orgánu nebylo dle žalovaného zasaženo do práva žalobce na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť tohoto základního práva se lze domáhat pouze za splnění zákonných podmínek, tj. § 169f zákona o pobytu cizinců. Účelem tohoto ustanovení je zaručit, že zastupitelské úřady budou s to

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

zajistit výkon vízové agendy, tedy uskutečnění požadavku osobního podání žádosti o pobyt. Předpokladem tohoto systému je, že žadatelé se nemohou objednat v libovolný okamžik. Z toho vyplývá, že zákonné podmínky neumožňují objednání kdykoli je stanoveným způsobem zveřejněna možnost objednání, resp. kdykoli se o něj žadatel pokusí.

26. Žalobce ve své replice konstatoval, že pravidla registrace zveřejněná správním orgánem neobsahovala žádné informace o tom, že správní orgán může registraci zrušit a vzápětí zveřejnit nový alfanumerický kód. Takový postup je nepředvídatelný a nezákonný.
27. Z vyjádření žalovaného je patrné, že žalovaný nemá systém pro sjednávání termínů pod kontrolou. Následky tohoto nedostatku nelze přenášet na žalobce, proto mělo jeho žádosti být vyhověno.
28. Dne 21. 10. 2020 se ve věci konalo na žádost žalovaného ústní jednání. Při něm žalovaný setrval na své argumentaci v písemných podáních a napadeném rozhodnutí. Žalobce se z účasti mluvil.
29. V rámci jednání městský soud odkázal na obsah emailové komunikace zaslané žalobcem, ze které vyplývá, že se žalobce neúspěšně pokusil sjednat termín k osobnímu podání i 25. 6. 2018, 20. 7. 2018 a 4. 10. 2018. Důvodem neposkytnutí termínu bylo naplnění kapacity zastupitelského úřadu.

III.

Posouzení žaloby

30. Městský soud v Praze nařídil jednání, protože žalovaný nesouhlasil s vyřízením věci bez jednání dle § 51 odst. 1 soudního řádu správního.
31. Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).
32. **Ad 1)** Podle § 152 odst. 5 správního řádu platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci.
33. Podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává odvolací správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.
34. Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, protože ministr se nevypořádal s námitkou, že správní orgán provozuje objednávací systém, který nezaručuje sjednání termínu a ponechává žalobce v nejistotě, zda se mu vůbec v budoucnu podaří sjednat termín pro osobní podání žádosti.
35. Žalobce v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí poukazoval na nepředvídatelnost objednávacího systému a dále na to, že zákon o pobytu cizinců nepředpokládá, že žadateli nebude poskytnut žádný termín. Po žalobci, dle jeho názoru, nelze požadovat, aby se každé čtyři týdny pokoušel o sjednání termínu bez záruky, že mu bude poskytnut. Tyto

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

námítky byl ministr dle § 89 odst. 2 ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu povinen vypořádat.

36. Odůvodnění napadeného rozhodnutí čítá necelé dvě strany, na nichž se ministr věnoval přičitatelnosti následků vnějšího zásahu do průběhu objednávání termínů k osobnímu podání žádosti o pobyt v ČR. Ministr uvedl, že v důsledku útoku musel správní orgán zrušit objednávání a vypsát náhradní termín, učinil tak prostřednictvím řádného zveřejnění nových údajů na internetových stránkách. Tímto postupem poskytl zastupitelský úřad všem zájemcům možnost ucházet se o termín za rovných podmínek. Vnější ovlivnění objednacího systému nemůže dle ministra jít k tíži zastupitelského úřadu, protože pokusy o ovlivnění nelze předem odhalit. Ministr proto uzavřel, že objednávací systém umožňuje žadatelům transparentním a objektivním způsobem objednat se k osobnímu podání žádosti o povolení k pobytu, a proto neporušuje právo žalobce na spravedlivý proces.
37. Ministr v napadeném rozhodnutí necitoval žádné ustanovení zákona o pobytu cizinců, ani se výslovně nevěnoval namítané nezákonnosti neposkytnutí žádného termínu. Jedná se tak o pochybení ministra při výkonu přezkumné pravomoci, je však otázkou, zdali tento nedostatek odůvodňuje zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.
38. Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů tak musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76).
39. Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se například správní orgán podstatou námítky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (vizte například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28).
40. Ministr v napadeném rozhodnutí předestřel důvody, pro které nemohlo dojít k prominutí povinnosti osobního podání žádosti ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Řešení této otázky představovalo předmět sporu. To znamená, že ministr výslovně uvedl, proč nepovažuje argumentaci žalobce v této věci za správnou. Obsah napadeného rozhodnutí je tedy zjištělný a přezkoumatelný.
41. Městský soud proto tomuto žalobnímu bodu nevyhověl.
42. **Ad 2)** Podle § 169f odst. 1 zákona o pobytu cizinců může zastupitelský úřad stanovit, že žadatel je povinen si předem sjednat termín osobního podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu, a to pro účel pobytu, za kterým je tato žádost podávána, způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce a na svých internetových stránkách.
43. Podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců může zastupitelský úřad v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit, pokud současně s doručením

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

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.

44. Žalobce tvrdil, že jsou v jeho případě dány důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Jednalo se o důvody na straně zastupitelského úřadu, které spočívaly v nepředvídatelnosti objednáčního systému, který nezaručuje, že se na žalobce dostane řada, a dále v tom, že žalobci správní orgán neposkytl žádný termín schůzky. Městský soud pro přehlednost rozdělil tuto námitku do dvou žalobních bodů.
45. Předmětem sporu je výklad institutu upuštění od povinnosti osobního podání žádosti dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Městský soud proto zjišťoval, které okolnosti tento postup odůvodňují.
46. Ustanovení § 169d odst. 3 používá neurčitý právní pojem „odůvodněné případy“. Vzhledem k tomu, že zákon o pobytu cizinců výslovně neomezuje tyto důvody pouze na sféru žadatele, může se jednat též o překážky na straně zastupitelského úřadu (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106). Důvodným případem je okolnost, která činí podmínku osobního podání žádosti nedůstojnou či splnitelnou jen za ztížených podmínek. Jsou-li dány důvodné překážky, pak správní orgán může od povinnosti osobního podání žádosti upustit. Jde tak o správní úvahu zastupitelského úřadu, který je povinen hodnotit všechny v daném čase a dané zemi existující podstatné okolnosti.
47. Nepředvídatelnost objednáčního systému představuje takový odůvodněný případ, protože žadateli brání ve sjednání termínu osobního podání žádosti o pobytové oprávnění, jenž je pro vyřízení této žádosti zákonnou podmínkou dle § 169f odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Je tedy otázkou, zdali je daný objednáací systém správního orgánu nepředvídatelný.
48. V této věci odkazuje městský soud na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, bod 62: „[...] I 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, například bez nutnosti obracet se na neoficiální zprostředkovatele. Je jisté 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 odrážela 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 jistě i 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.“
49. Správní orgán využil své zákonné pravomoci podle § 169f odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a stanovil, že k osobnímu podání žádosti o pobytové oprávnění je nutné si předem sjednat

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

termín skrze objednáací systém. Tento systém funguje tak, že správní orgán každé čtyři týdny zveřejní v předem známý den a hodinu alfanumerický kód, který je účinný do vyčerpání kapacity, a musí být uveden v předmětu e-mailu, kterým se osobní schůzka domlouvá.

50. Smyslem objednáacího systému dle alfanumerického kódu je zajistit, že všichni žadatelé budou mít při sjednávání osobní schůzky rovné postavení, protože kód je zveřejňován v předem stanovený den a hodinu. E-maily se posuzují podle okamžiku doručení tak, že dřívější mají přednost před pozdějšími.
51. Objednáací systém je předvídatelný. Pravidla pro objednávání jsou dopředu stanovena a jsou veřejně přístupná na úřední desce a internetových stránkách správního orgánu. Samotná pravidla nejsou svévolná, jejich účelem je zajištění rovnosti žadatelů. Tohoto cíle dosahují právě skrze povinnost uvést alfanumerický kód, neboť ten je společně s časem podání e-mailu, rozhodným kritériem pro posouzení, kterými podáními se bude správní orgán zabývat. Řečeno jinak, správní orgán nerozhoduje na základě neznámých kritérií nebo libovůle.
52. Spojení kladného vyřízení žádosti o termín osobní schůzky s časem podání žádosti je prvkem náhody, který je přípustný, protože Velvyslanectví ČR v Hanoji je zastupitelským úřadem s velkým nápadem žádostí a není s to se vypořádat se všemi podáními, která v daném období obdrží.
53. K obdobnému závěru došel také Nejvyšší správní soud, který se taktéž zabýval namítanou svévolí, neprůhledností a celkovou neférovostí objednávání osobních schůzek dne 31. 5. 2018 na Velvyslanectví ČR v Hanoji v rozsudku ze dne 14. 11. 2019, č. j. 1 Azs 217/2019-32. bod 33: „*Soud v této souvislosti odkazuje na závěry obsažené v rozsudku ze dne 28. 2. 2019, č. j. 9 Azs 440/2018-44 [...], že "[z]e zjištěného skutkového stavu nevyplýnilo, že by tento systém fungoval svévolně, neprůhledně, diskriminačně, neracionálně či neférově. [...] Úkolem soudů ve správním soudnictví není předcházet budoucím a hypotetickým nezákonným zásahům. V projednávaném případě sice došlo k výpadku webových stránek žalovaného, kde byl zveřejněn alfanumerický kód, tento výpadek však žalovaný dostatečně vysvětlil tím, že se jednalo o cílený útok. Případné manipulaci a s ní spojeným znevýhodněním poctivých žadatelů žalovaný zabránil a podmínky pro žadatele narovnal tím, že žádosti o sjednání termínu podané při tomto výpadku anuloval a zveřejnil nový alfanumerický kód společně s novým termínem pro sjednávání termínů osobního podání žádosti. Ani tento postup nelze považovat za libovolný či neracionální, a tudíž za nezákonný ve smyslu vymezeném výše citovanou judikaturou.*“
54. V souladu s výše uvedeným názorem nepůsobí nezákonnost postupu správních orgánů ani skutečnost, že v den 31. 5. 2018 správní orgán objednávky zrušil a následně téhož dne poskytl nové alfanumerické kódy. Správní orgán totiž nepostupoval svévolně, ale v reakci na kybernetický útok na webové stránky s uveřejněným alfanumerickým kódem, jenž měl za cíl zvýhodnit některé žadatele na úkor jiných. V takovém výjimečném případě nelze správnímu orgánu vyčítat, že nejednal přesně podle zveřejněných pravidel objednáacího systému. Podstatné je, že jeho postup byl veden snahou o zajištění rovnosti a transparentnosti objednáacího procesu. Žalobce nebyl tímto postupem zkrácen na svém právu, neboť věděl, kdy bude uveřejněn nový alfanumerický kód a téhož dne podal novou žádost o sjednání termínu osobního podání žádosti o pobytové oprávnění.
55. Žalobce má pravdu, že neosobně podané žádosti je nutné ve světle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, považovat

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

za žádosti podané osobně, dokud správní orgán nezmění podmínky pro podávání žádostí. Avšak správní orgán podmínky pro podávání žádostí změnil, neboť systém Visapoint nahradil systémem založeným na alfanumerickém kódu. Nelze tedy odkazovat na konkrétní závěry Nejvyššího správního soudu ohledně nepředvídatelnosti systému Visapoint, protože systém se již změnil, a jak dovodil městský soud v bodech 50 a 53 tohoto rozsudku, nový systém není nepředvídatelný.

56. Správní orgán žalobci umožnil v tentýž den podat žádost o sjednání osobní schůzky, nelze proto hovořit o existenci překážky na straně zastupitelského úřadu, která by odůvodňovala výjimečné prominutí povinnosti osobního podání dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Městský soud tuto žalobní námitku zamítl.
57. **Ad 3)** Městský soud se následně zabýval námitkou žalobce, že postup správních orgánů je v rozporu s právem na spravedlivý proces, konkrétně s právem na přístup k orgánům veřejné moci. Žalobce se bezvýsledně pokoušel sjednat termín osobní schůzky také v následujících měsících, a to dne 25. 6. 2018 a dne 20. 7. 2018.
58. Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány.
59. Podle čl. 5 odst. 5 směrnice dbají členské státy při posuzování žádosti na to, aby byl brán náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí.
60. Městský soud se nejprve zabýval namítanou nezákonností neudělení termínu schůzky, ačkoli o něj žalobce řádně požádal pomocí druhého kódu dne 31. 5. 2018.
61. Soud odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu obsažené v rozsudku ze dne 28. 2. 2019, č. j. 9 Azs 440/2018-44, bod 11: „[...] *Stěžovatelé 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* (rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017-33). *Je proto nutné odmítnout argument, že pokud žadatelé požádají o přidělení termínu k osobnímu podání a není jim s odkazem na naplnění kapacity poskytnut, jedná se bez dalšího o nezákonný zásah. O ten by se totiž mohlo jednat teprve tehdy, pokud by byla nemožnost podat žádost doprovázena také dalšími okolnostmi [...].*“
62. Žalobce nemá bez dalšího nárok na poskytnutí termínu k osobnímu podání žádosti, pokud ke sjednání tohoto termínu využil objednávací systém správního orgánu. Účelem oprávnění zastupitelského úřadu zavést povinnost sjednání termínu osobní schůzky dle § 169f odst. 1 zákona o pobytu cizinců je umožnit řádný výkon pravomoci správního orgánu, který se nachází v cizí zemi, nemá stejné technické a personální možnosti jako správní orgány na území České republiky a jeho provoz je podstatně nákladnější než provoz tuzemských správních orgánů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017-33, bod 14).
63. Měl-li by žalobce právo na udělení termínu, pak by systém založený na alfanumerických kódech postrádal smysl, protože zastupitelský úřad by byl povinen se vypořádat se všemi žádostmi, nezávisle na okamžiku jejich podání. Praktickým, a absurdním, dopadem takového přístupu by ve Vietnamu bylo sjednávání osobních schůzek na dlouhou dobu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

dopředu (v týdnu je pouze omezený počet úředních hodin), což by v konečném důsledku znemožňovalo ostatním žadatelům domoci se termínu v přiměřené době.

64. Správní orgán nepostupoval nezákonně, když žalobci dne 31. 5. 2018 nepřidělil termín osobní schůzky kvůli vyčerpání kapacity zastupitelského úřadu. Nemá-li totiž žalobce právo na poskytnutí termínu, tím méně mohlo jeho neposkytnutí dne 31. 5. 2018 samo o sobě založit důvodnou okolnost pro prominutí osobního podání žádosti. Městský soud však upozorňuje, že ve věci žalobce nešlo o neposkytnutí termínu osobní schůzky pouze v jednom případě, nýbrž ve třech, a to 31. 5. 2018, 25. 6. 2018 a 20. 7. 2018. Tyto žádosti nelze posuzovat odděleně.
65. Městský soud vycházel z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, bod 101: „*Je na veřejné správě, jakým způsobem "technicky" uspořádá vyřizování žádostí o nejružnější 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.*“ Obdobně podle bodu 13 preambule směrnice postup projednávání vstupu a pobytu členů rodiny musí být účinný. Nelze tedy připustit, aby systém efektivně neumožňoval po delší dobu podání žádosti o pobytové oprávnění za účelem sloučení rodiny.
66. Jak městský soud uvedl výše, samotný systém emailového objednávání nepovažuje za vadný. Tento systém však v konkrétních případech může způsobit neakceptovatelné důsledky.
67. Žalobce se po dobu tří měsíců bezvýsledně pokoušel řádným způsobem sjednat termín osobní schůzky. K nevyhovění jeho žádostem došlo v důsledku vyčerpání kapacity zastupitelského úřadu, nikoli kvůli nepředvídatelnosti systému. Správní orgán je však povinen šetřit právo žalobce na přístup k orgánu veřejné moci dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a umožnit žadateli podání žádosti o pobytové oprávnění v přiměřené době.
68. V daném případě žalobce v rozkladu uváděl, že termín schůzky k osobnímu podání žádosti se mu nepovedlo sjednat ani dne 25. 6. 2018 a 20. 7. 2018. To vyplývá i z emailové komunikace, kterou žalobce zaslal soudu.
69. V dané věci je také třeba zohlednit, že šlo o specifickou žádost podanou dítětem za účelem sloučení s jeho rodiči. Faktická nemožnost podání takové žádosti zasahuje tedy také do práva žalobce jako dítěte na ochranu rodinného života. Rovněž tato situace není v nejlepším zájmu dítěte, který má být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí. Zároveň podle čl. 5 odst. 5 směrnice při posuzování žádosti členské státy dbají na to, aby byl brán náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí.
70. Pro řešení individuálních případů, kdy systém pro podávání žádostí o pobytové oprávnění vyvolává neakceptovatelné důsledky, slouží právě institut upuštění od povinnosti osobního podání žádosti dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který využil žalobce. Ten správnímu orgánu umožňuje pružně reagovat na individuální okolnosti žadatelů o pobytové oprávnění.
71. Dle městského soudu opakovaný neúspěch žalobce sjednat si termín k osobnímu podání žádosti po dobu minimálně tří měsíců spolu se zvláštním postavením žalobce jako dítěte požadující pobytové oprávnění za účelem sjednocení se svými rodiči, představují vysoce významné okolnosti pro hodnocení žádosti žalobce. Další dva neúspěšné pokusy o sjednání

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

termínu byly přitom známy a žalobcem tvrzeny před vydáním napadeného rozhodnutí. Rodinná situace žalobce byla zřejmá z jeho žádosti o povolení k pobytu, které bylo přiloženo k žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti.

72. Na tyto okolnosti však ministr zahraničních věcí v napadeném rozhodnutí nijak nereagoval. To soud považuje za podstatnou vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.
73. **Ad 4)** Podle čl. 3 odst. 5 směrnice není touto směrnicí dotčena možnost členských států přijmout nebo zachovat příznivější ustanovení.
74. Žalobce měl za to, že dle směrnice není ČR oprávněna podmiňovat zahájení řízení ve věci sloučení rodiny osobním podáním žádosti v předem sjednaném termínu. Takové požadavky jsou v rozporu s čl. 3 odst. 5 směrnice.
75. Městský soud se nejprve zabýval otázkou, zdali šlo v případě žalobce o žádost o sloučení rodiny. Z dokumentu č. j. 2461/2018-HANOKO-7 vyplývá, že žádost o povolení k trvalému pobytu byla podána za účelem sloučení rodiny. Směrnice se použije.
76. Městský soud upozorňuje, že směrnice je v souladu s čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.
77. Ze znění čl. 5 směrnice je patrné, že se nejedná o vyčerpávající úpravu podmínek pro podání a posouzení žádosti. To znamená, že členský stát je oprávněn stanovit podmínku předchozího objednání pro podání žádosti. Směrnice nevylučuje ani povinnost osobní přítomnosti při podání žádosti, když v čl. 5 odst. 2 alinea 2 stanoví, 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 považovat za nezbytná.
78. Směrnice působí téměř výlučně nepřímě, při výkladu transponované právní normy. V tomto ohledu je tedy podstatné, zdali je proces podávání žádostí účinný, zvládnutelný a spravedlivý tak, jak to požaduje bod 13 preambule směrnice. Z bodů 13 až 19 tohoto rozsudku vyplývá, že objednávací systém tyto podmínky splňuje, a proto není v rozporu se směrnicí.
79. Argument žalobce, že kdyby směrnice umožňovala uložit žadateli povinnost předem si sjednat termín pro podání žádosti, pak by obsahovala výslovné oprávnění, jako je tomu v případě krátkodobých víz dle nařízení č. 810/2009 (vízový kodex), je nesprávný. Nařízení, na rozdíl od směrnice, má obecnou působnost a je pro orgány členských států závazné v celém svém rozsahu. Řečeno jinak, platí právě to, co nařízení stanoví. Naproti tomu směrnice je aktem na cíl, což mj. znamená, že pokud něco výslovně nezakazuje, pak je to možné a není nutné, aby členský stát k přijetí určité právní úpravy přímo zmocňovala.
80. Taktéž nelze dovozovat, že pokud nařízení v čl. 9 odst. 2 stanoví, že schůzka se zpravidla uskuteční do dvou týdnů od data, kdy o tuto schůzku bylo požádáno, že shodné pravidlo platí v případě směrnice. Mělo-li by tomu tak být, pak by unijní zákonodárce buď oblast sloučení rodiny harmonizoval prostřednictvím nařízení, nebo by ve směrnici výslovně daný požadavek uvedl. Směrnice však tento požadavek neobsahuje, pouze v čl. 5 odst. 4 stanoví nejzazší lhůtu pro oznámení písemného rozhodnutí o žádosti. To dle výše popsané povahy směrnice a v souladu s jejím čl. 3 odst. 5 znamená, že je na uvážení národního

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

zákonodárce, zdali v případě žádosti o sloučení rodiny přijme úpravu obdobnou vízovému kodexu. Směrnice po něm takto výhodnou úpravu nepožaduje. Z ustanovení § 169f odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že zákonodárce správnímu orgánu nestanovil povinnost schůzku poskytnout, tím méně v jaké lhůtě ji poskytnout.

81. Městský soud proto uzavřel, že povinnost sjednat si termín pro osobní podání žádosti o pobytové oprávnění se nepříčí směrnici.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

82. Městský soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
83. Žalobce měl ve věci plný úspěch. Městský soud mu proto přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů soudního řízení. Náklady řízení tvoří soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení ve výši 6 800 Kč za dva úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a písm. d) advokátního tarifu a režijní paušál dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobce je ve smyslu § 57 odst. 2 soudního řádu správního plátcem daně z přidané hodnoty, proto do nákladů řízení náleží též částka odpovídající sazbě daně. Konečná výše náhrady nákladů je 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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 21. října 2020

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

JUDr. Karla C h á b e r o v á v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.