



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Ivony Šubrtové, ve věci

žalobce: **V. K. P.**
zastoupený advokátem Mgr. Markem Sedlákem,
se sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**
se sídlem Loretánské náměstí 5, 118 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 13. 4. 2018, č. j. 106832-3/2018-OPL,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Dne 22. 11. 2017 žalobce zaslal prostřednictvím svého právního zástupce do datové schránky Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) formulář žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Zastupitelskému úřadu takto současně zaslal i žádost o upuštění od podmínky osobního podání pobytové žádosti ve smyslu § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu

cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), kterou odůvodnil zejména tím, že si nebyl schopen sjednat termín k podání žádosti v tzv. systému Visapoint. Usnesením ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3819/2017-Hanoi-22, zastupitelský úřad zamítl dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců žalobcovu žádost o upuštění od osobního podání pobytové žádosti a řízení o této žádosti zastavil (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Žalobce se bránil proti prvostupňovému rozhodnutí rozkladem, který byl rozhodnutím ministra zahraničních věcí ze dne 13. 4. 2018, č. j. 106832-3/2018-OPL, zamítnut a prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno (dále též „napadené rozhodnutí“).

II. Obsah žaloby

2. Žalobce především namítl, že postupoval v souladu s § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění novely účinné od 15. 8. 2017, a proto měl zastupitelský úřad v jeho případě upustit od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt. Uvedl, že v souladu s požadavky zákona podal žádost o upuštění od osobního podání žádosti a také doložil důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Podle žalobce zastupitelský úřad musí při existenci a prokázání objektivních důvodů upustit od povinnosti osobního podání pobytové žádosti. Uvedená povinnost byla podle žalobce potvrzena i rozsudky Krajského soudu v Plzni z 21. 12. 2016, č. j. 57 A 53/2015-96, a Nejvyššího správního soudu z 25. 5. 2017, č. j. 10 Azs 97/2017-42.
3. Žalobce rovněž uvedl, že na jeho případ dopadají závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudcích z 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52 a č. j. 7 Azs 227/2016-36. Zdůraznil, že jako žadatel o pobytové oprávnění má právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), zahrnující předvídatelné a běžným žadatelem obvykle splnitelné procedurální podmínky podání a vyřízení žádosti, jakož i možnost podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem. Výklad žalovaného, že za případy odůvodňující upuštění od povinnosti osobního podání žádosti se rozumí pouze důvody, které mu objektivně brání dostavit se na zastupitelský úřad, je podle žalobce nesprávný. Uvedl, že důvodem pro prominutí osobního podání žádosti může být cokoli, co žadateli brání v osobním podání žádosti, tedy i jeho případ, kdy se sice může osobně dostavit na zastupitelský úřad, ale nebyl schopen se zaregistrovat v systému Visapoint. V tomto aspektu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010, z něhož plyne, že není vyloučeno, aby důvodem prominutí osobního podání pobytové žádosti byly i překážky na straně zastupitelského úřadu. Podle žalobce těmito překážkami může být nedostatečná kapacita zastupitelského úřadu či úmyslné regulování počtu podaných žádostí.
4. Žalobce se dále vymezil vůči způsobu sjednávání termínů k osobnímu podání žádostí na zastupitelském úřadu. Namítl, že povinnost registrace prostřednictvím systému Visapoint ani telefonická, e-mailová, či osobní registrace není a nebyla stanovena zákonem o pobytu cizinců jako způsob sjednání termínu osobního podání žádosti. Povinnost předem si sjednat termín osobního podání žádosti uvedenou v ust. § 169f zákona o pobytu cizinců nelze podle žalobce vykládat odděleně od ust. § 169h odst. 1 písm. a) téhož zákona, jež stanoví nepřijatelnost žádosti o pobyt, pokud si cizinec předem nesjednal termín podání žádosti způsobem stanoveným tímto zákonem. Jelikož zákon o pobytu cizinců žádný způsob sjednání termínu pro podání žádosti nestanoví, domnívá se,

že § 169h odst. 1 písm. a) tohoto zákona je obsolentní. Podle žalobce tedy zastupitelský úřad nemůže zveřejnit jakýkoli způsob sjednání termínu, nýbrž jen takový, který je výslovně stanoven zákonem o pobytu cizinců.

5. Žalobce dále označil regulování počtu žadatelů o pobyt v České republice skrze objednávací systém za nezákonné a netransparentní. Uvedl, že nejsou zřejmá kritéria nastavení počtu takových žádostí, a že regulace počtu podávaných žádostí o pobyt může být jednotlivými zastupitelskými úřady České republiky nastavena pokaždé jinak. Jelikož však většina vietnamských občanů musí svoji žádost podat právě na zastupitelském úřadu v Hanoji, jsou tito žadatelé též diskriminováni na základě státní příslušnosti. Regulace žadatelů o pobyt rovněž odporuje čl. 36 odst. 1 Listiny a porušuje základní lidské právo na podání žádosti a přístup ke správnímu orgánu, protože žádné z ustanovení § 169d odst. 2, § 169f ani § 169h zákona o pobytu cizinců neopravňuje orgány veřejné moci bránit vietnamským občanům v osobním podání žádosti o pobyt či o vízum a omezovat je tak v právu zaručeném čl. 36 odst. 1 Listiny. Orgány veřejné moci mají naopak podle žalobce povinnost zaručit žadatelům možnost osobního podání žádosti v přiměřeném čase a lidsky důstojným způsobem. Dále žalobce namítla, že ani současný způsob objednání k osobnímu podání žádosti mu nezaručuje možnost osobně podat žádost. Objednávací systém je podle žalobce stále netransparentní. Dochází k regulaci počtu sjednaných termínů a podaných žádostí, a ani právnímu zástupci žalobce se dosud nepodařilo žádného z žadatelů objednat telefonicky, přičemž skrze e-mail uspěl ve dvou případech.
6. V závěru žaloby namítl, že postup zastupitelského úřadu, jímž dochází k regulaci počtu podaných žádostí za účelem sloučení rodiny, je v rozporu se směrnicí 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice o právu na sloučení rodiny“), a to zejména s čl. 8 citované směrnice, jenž zakazuje členským státům při slučování rodin brát v úvahu přijímací kapacitu. Podle žalobce je třeba čl. 8 směrnice o právu na sloučení rodiny vykládat v souladu s bodem II. 2.2 tzv. Zelené knihy o právu na sloučení rodiny KOM/2011/0735 v konečném znění (dále jen „Zelená kniha“), který výslovně zakazuje jakékoli omezování počtu podaných žádostí, tedy výslovně zakazuje jakékoli kvóty či omezování počtu podaných žádostí. Zastupitelský úřad podle žalobce fakticky stanovuje kvóty pro počty žadatelů, jímž bude umožněno podat pobytovou žádost. Dále žalobce namítl, že čl. 3 odst. 5 směrnice o právu na sloučení rodiny neopravňuje členské státy přijímat nad rámec uvedené směrnice vnitrostátní úpravu, která by obsahovala méně příznivé procesní i hmotněprávní podmínky pro žadatele usilující o sloučení rodiny. Členské státy nejsou oprávněny ani podmiňovat zahájení řízení osobním podáním takové žádosti, nadto za splnění další podmínky týkající se požadavku sjednání termínu (v tomto ohledu žalobce zmínil čl. 5 odst. 1 a 2 směrnice o právu na sloučení rodiny). Uzavřel, že pokud by směrnice o právu na sloučení rodiny umožňovala uložit povinnost předchozího sjednání termínu pro podání žádosti, výslovně by k tomu členské státy opravňovala, jako je tomu v případě krátkodobých víz a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009, o kodexu Společenství o vízech (dále jen „vízový kodex“).
7. S ohledem na shora uvedené důvody se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k novému projednání.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný po rekapitulaci skutkového stavu a žalobních tvrzení na úvod svého vyjádření zdůraznil, že ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se pobytových titulů nelze vykládat izolovaně od jeho základního účelu, jímž je veřejný zájem na kontrolované migraci, nikoli ochrana subjektivních práv občanů cizích států, kteří nemají obecně právo pobývat na území České republiky. Role zastupitelských úřadů je podle něj s ohledem na znalost místních poměrů nezastupitelná, což potvrzuje i institut osobního podání žádosti a důsledky plynoucí z nesplnění této povinnosti. Žalovaný poukázal i na specifickou řízení o povolení pobytu cizinců s tím, že rozdílné podmínky v přijímajících státech vyžadují rozdílný přístup správní praxe.
9. Zdůraznil, že zákon o pobytu cizinců ukládá cizincům povinnost podat žádost osobně. Nesouhlasil s výkladem ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který předložil žalobce, a sice že zastupitelský úřad musí při existenci a prokázání objektivních důvodů vždy upustit od povinnosti osobního podání žádosti. Žalovaný zdůraznil, že upuštění od povinnosti osobního podání je subsidiárním řešením, přičemž zastupitelský úřad má podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců *možnost* upustit od povinnosti osobního podání žádosti v odůvodněných případech tehdy, pokud cizinec současně s doručením žádosti doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Zastupitelský úřad může vyhovět na základě správního uvážení, pokud shledá, že konkrétní okolnosti skutečně znemožňují osobní podání žádosti a nesou pro žadatele nepřiměřenou zátěž (zde žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015, bod 26).
10. Žalovaný vyjádřil nesouhlas s výkladem, podle něhož může být objektivním důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti cokoli, co žadateli brání v osobním podání takové žádosti. Podle žalovaného se musí jednat o důvody, které žadateli objektivně brání v tom, aby se osobně fyzicky dostavil k podání žádosti. Nemůže se však jednat o důvody spočívající v neúspěchu žadatele při získání termínu skrze registrační systém, který podle žadatele neplní svoji funkci nebo nebyl z důvodu změny objednacích systémů krátkodobě k dispozici. Žalovaný se vyjádřil i k přechodu zastupitelského úřadu na nový objednávací systém v průběhu listopadu 2017, přičemž třítydenní pozastavení přijímání nových žádostí vzhledem k technickému opatření nebylo podle něj z časového horizontu nepřiměřené. Co se týče nových objednávacích systémů, žalovaný poukázal na specifika místních podmínek, v nichž zastupitelský úřad vykonává svoji činnost, a uvedl, že z nich nutně vyplývá odlišná kapacita objednávacích systémů oproti minulým létům.
11. Žalovaný neshledal důvodnou námitku týkající se regulace počtu žádostí o pobytové tituly, prováděné zastupitelským úřadem na základě § 169d odst. 2, § 169f a § 169h zákona o pobytu cizinců. Zdůraznil, že zákon stanoví způsob sjednání termínu pro podání žádosti o pobytová oprávnění, a to tím, že v § 169f zákona o pobytu cizinců, v kombinaci s § 169d téhož zákona, zmocňuje zastupitelský úřad k určení způsobu sjednání termínu při zvážení místních podmínek. Uvedl, že zákonodárce ponechal organizaci způsobu podávání žádostí na zastupitelském úřadu zcela záměrně vzhledem k rozdílným místním podmínkám i rozdílným v počtech poptávaných žádostí a kapacitách zastupitelských úřadů. Použitou konstrukcí zákonodárce neporušil zásadu rovnosti ani se nedopustil diskriminace na základě státní příslušnosti. Podle žalovaného způsob zákonné organizace podávání žádostí o pobytová oprávnění není svévolný, sleduje legitimní cíl a volí k jeho dosažení přiměřené prostředky. Ustanovení § 169d odst.

- 2, § 169f a § 169h zákona o pobytu výslovně zmocňují zastupitelské úřady k provádění regulace podávání žádostí o pobytové tituly (i dlouhodobá víza) v souladu s čl. 36 Listiny, přičemž stanovený počet žadatelů závisí na místních podmínkách a kapacitních možnostech příslušných zastupitelských úřadů.
12. Žalovaný také zdůraznil, že právo na podání žádosti si nelze vynucovat mimo zákonem stanovené limity. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 9 Aps 6/2010, na který žalobce odkazoval, podle žalovaného nedopadá na projednávaný případ vzhledem k právním a skutkovým odlišnostem.
13. Žalovaný nepovažoval za důvodnou ani žalobní námitku týkající se postupu zastupitelského úřadu v rozporu s čl. 8 směrnice o právu na sloučení rodiny. Zdůraznil, že právo na povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny není absolutní, neboť čl. 3 odst. 1 citované směrnice omezuje rozsah její působnosti. I v situaci, kdy by se směrnice o právu na sloučení rodiny vztahovala na projednávaný případ, právo na povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny, jehož se žalobce dovolává, nevylučuje oprávnění státu stanovit a aplikovat pravidla organizace přijímání a zpracování takových žádostí. Vymezil se i vůči tvrzení žalobce, že čl. 8 směrnice o právu na sloučení rodiny zakazuje jakékoli kvóty. Uvedl, že čl. 8 citované směrnice se netýká omezení počtu podávaných žádostí, ale požadované doby legálního pobytu rodinného příslušníka na území České republiky a maximální lhůty od podání žádosti k vydání povolení k pobytu v případě existence kvót, což je zřejmé i z tzv. Zelené knihy, na kterou žalobce odkazoval. Objednávací systémy podle žalovaného nejsou v rozporu se směrnicí o právu na sloučení rodiny, protože řeší pouze organizaci podávání žádostí a nezavádí žádné kvóty. V tomto ohledu odkázal rovněž na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016, bod 101, podle kterého je úkolem veřejné správy technické uspořádání vyřizování žádostí takovým způsobem, aby je bylo možné s přiměřenými náklady zvládat.
14. Žalovaný nesouhlasil ani s tím, že by členské státy nebyly oprávněny vzhledem k čl. 3 odst. 5 směrnice o právu na sloučení rodiny přijímat nad rámec této směrnice vnitrostátní úpravu s méně příznivými podmínkami pro žadatele usilující o sloučení rodiny. Poukázal na samotnou formu dotčeného aktu Evropské unie a zdůraznil, že podstatou směrnic je stanovení cíle a rámce příslušné právní úpravy. Volba konkrétní formy a prostředků je na členských státech. Srovnávat směrnici o právu na sloučení rodiny s vízovým kodexem je proto zcela nepřipadné. Směrnice o právu na sloučení rodiny, na rozdíl od vízového kodexu, nepředstavuje úplnou harmonizaci procesních a hmotněprávních podmínek podávání žádostí o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny. Jestliže čl. 5 směrnice o právu na sloučení rodiny neupravuje konkrétní náležitosti podání žádosti, nebrání to členskému státu upravit tyto podmínky ve vnitrostátním právu, nebudou-li v rozporu s požadavky čl. 5 citované směrnice.
15. Na základě shora uvedeného žalovaný navrhl zamítnout žalobu jako nedůvodnou.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

16. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř.

s.). O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobce ani žalovaný výslovně neuvedli, že s takovým postupem nesouhlasí (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Skutkový stav věci:

17. Ze správního spisu soud zjistil následující rozhodné skutečnosti:
18. Dne 30. 10. 2017 byla na webových stránkách zastupitelského úřadu zveřejněna informace, že ke dni 31. 10. 2017 končí provoz tzv. systému Visapoint a od 1. 11. 2017 již objednávání termínu pro přijetí žádostí prostřednictvím tohoto systému nebude možné. Současně byla zveřejněna informace, že od 1. 11. do 30. 11. 2017 jsou termíny k podání žádostí objednány v rámci dosavadního provozu systému Visapoint. Dále bylo uvedeno, že je připravován nový způsob objednávání termínů pro příjem žádostí na období od 1. 12. 2017 s tím, že nové informace budou zveřejněny na webových stránkách zastupitelského úřadu dne 24. 11. 2017. Dne 8. 11. 2017 zastupitelský úřad zveřejnil na webových stránkách informaci, že provoz na konzulárním úseku bude od 9. 11. dočasně omezen. V tomto období nebyly sjednávány nové termíny k podávání pobytových žádostí.
19. Dne 22. 11. 2017 žalobce prostřednictvím svého právního zástupce zaslal zastupitelskému úřadu žádost o upuštění od podmínky osobního podání žádosti o pobyt dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, spolu s formulářem žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny. Žádost byla doručena do datové schránky zastupitelského úřadu bez příloh.
20. Žalobce odůvodnil žádost o upuštění od osobního podání pobytové žádosti tím, že si nebyl schopen sjednat v systému Visapoint termín k podání pobytové žádosti. Uvedl, že tato registrace byla od 25. 8. 2017 do 31. 10. 2017 základní podmínkou pro umožnění osobního podání pobytové žádosti, že mu systém nikdy žádný volný termín nenabídl, a že ani jeho právní zástupce v tomto období nebyl schopen zaregistrovat v systému Visapoint žádného ze svých klientů, což je zastupitelskému úřadu známo z úřední činnosti. Klienti právního zástupce, kteří žádali po 25. 8. 2017 o upuštění od podmínky osobního podání žádosti, totiž dokládali nemožnost registrace termínu pomocí výtisků z webu www.visapoint.eu. Žalobce uvedl, že tyto výtisky představují desítky marných pokusů o sjednání termínu od 23. 8. 2017 až do ukončení provozu systému Visapoint, že však právní zástupce nebude zastupitelskému úřadu výtisky znovu dokládat, neboť jde o skutečnost známou z úřední činnosti a doloží je pouze na základě výzvy. Žalobce označil systém Visapoint za nefunkční a nezákonný, a obecným způsobem se vymezil též vůči novému způsobu sjednávání termínů k osobnímu podání žádosti. Nové procedurální podmínky pro podání žádostí označil za zcela nepředvídatelné a vyjádřil nedůvěru vůči kapacitám zastupitelského úřadu, jelikož většina žadatelů podle něj opět nebude schopna dosáhnout osobního podání své žádosti.
21. Doklady o marných pokusech žalobce o registraci v systému Visapoint nebyly k jeho žádosti o upuštění od podmínky osobního podání pobytové žádosti přiloženy a nejsou ani součástí správního spisu.
22. Žádost žalobce o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt byla dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců prvostupňovým rozhodnutím zamítnuta a řízení o této žádosti bylo zastaveno. Následně ministr zahraničních věcí zamítl napadeným rozhodnutím rozklad žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí a potvrdil jej. V

odůvodnění napadeného rozhodnutí se zabýval obdobnými námitkami, jaké žalobce uvedl v žalobě, přičemž poukázal na zákonnou pravomoc zastupitelského úřadu regulovat proces podávání žádostí o víza a pobyty dle místních podmínek, vyjádřil se k uspořádání vyřizování žádostí o pobytová oprávnění, ke kapacitě a organizaci činnosti zastupitelského úřadu a k namítanému rozporu přijímání omezeného počtu žádostí se směrnicí o právu na sloučení rodiny.

Právní stav věci:

23. Žalobce učinil předmětem soudního přezkumu rozhodnutí, jímž bylo potvrzeno usnesení zastupitelského úřadu o zastavení řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu a zamítnuta žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Soud se v rozsahu žalobních námitek zabýval tím, zda správní orgány nezákonným způsobem zasáhly do veřejných subjektivních práv žalobce a zda existují důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí. Soud konstatuje, že je obeznámen s problematickým fungováním objednávacího systému Visapoint, jehož provoz byl ukončen k 31. 10. 2017, případ žalobce však posuzoval v režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. V jeho rámci jsou správní soudy povolány k ochraně práv konkrétních účastníků v konkrétní věci (srov. ustanovení § 2 s. ř. s.). Proto nemohla být posuzována situace ostatních žadatelů o pobytová oprávnění. I Nejvyšší správní soud zdůraznil, že žalobce *„je oprávněn se dovolávat pouze nezákonnosti, která nastala v jeho právní sféře. Není oprávněn osobovat si námitky vyplývající z práv třetích osob“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 4. 4. 2013 č. j. 1 Afs 12/2013-30, bod 19).
24. Soud rovněž upozorňuje, že byť žalobce označil jako žalovaného ministra zahraničních věcí, žalovaným je v projednávaném případě Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. Z ustálené soudní praxe totiž plyne, že směřuje-li žaloba proti rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy, je žalovaným tento ústřední orgán (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu z 10. 1. 2019, č. j. 7 Azs 341/2018-35, z 19. 12. 2018, č. j. 8 Azs 276/2018-47, nebo z 21. 11. 2018, č. j. 9 Azs 372/2018-25).
25. Po provedeném přezkumném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
26. Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území (dále jen „společné soužití rodiny“) je oprávněn podat cizinec, který je manželem cizince s povoleným pobytem na území. Žádost musí cizinec podat na zastupitelském úřadu (srov. § 42a odst. 1 písm. a), odst. 4 citovaného zákona).
27. Na základě § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu osobně. Podle § 169d odst. 2 citovaného zákona se osobním podáním žádosti 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.“*
28. Podle § 169f zákona o pobytu cizinců je žadatel *„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.“*

29. Ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců dává zastupitelskému úřadu možnost zvolit v odůvodněných případech mimořádný postup spočívající v upuštění od podmínky osobního podání žádosti. Podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců *„zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit, pokud současně s doručením žádosti cizinec doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Řízení je v případě podle věty první zahájeno dnem, kdy žádost došla zastupitelskému úřadu. Neupustí-li zastupitelský úřad v případě podle věty první od povinnosti osobního podání žádosti, řízení o žádosti usnesením zastaví. Zastupitelský úřad může od povinnosti osobního podání žádosti upustit také bez uvedení důvodů cizincem, jsou-li mu důvody pro toto upuštění známy z jeho úřední činnosti, nebo může učinit na své úřední desce prohlášení, že od povinnosti osobního podání žádosti upouští pro určitý druh žádostí o bytová oprávnění podaných v budoucnu, a to zejména v případech, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem vládou schváleného programu.*
30. Zákonodárce výslovně stanovil povinnost osobní formy podání žádosti o povolení k určitým druhům pobytů na území České republiky. Požadavkem osobní formy podání žádosti se zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku z 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52. Dospěl k závěru, že zákonné zakotvení uvedené povinnosti je legitimní a v souladu s ústavně zaručeným právem domáhat se stanoveným postupem svého práva u správního orgánu ve smyslu čl. 36 odst. 1, odst. 2 Listiny. V citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že *„[s]e žalobkyní nicméně nelze souhlasit, považuje-li samotné zákonné zakotvení povinnosti osobního podání žádostí o povolení k taxativně vymezeným pobytům, stejně jako žádostí o taxativně vymezená víza (§ 169 odst. 14 věta první, § 170 odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců), za nesouladné s ústavně zaručeným právem na to, domáhat se stanoveným postupem svého práva u správního orgánu (čl. 36 odst. 1, 2. alt. Listiny základních práv a svobod). Požadavek osobního kontaktu žadatele s odpovědnými úředníky České republiky je pro takovéto účely zcela logický a slouží k tomu, aby si Česká republika mohla právě takto ověřit zejména totožnost, motivaci, osobní a další poměry žadatele a na základě toho zvážit bezpečnostní rizika a jiné aspekty související s následným uvážením, zda žadateli má, anebo nemá být vyhověno. Zejména pokud správní orgány adekvátně využívají ustanovení o možnosti upustit od osobního podání žádosti (§ 169 odst. 14 věta druhá, § 170 odst. 1 věta druhá), není důvodu o ústavní konformitě povinnosti osobního podání žádostí o některá povolení k pobytům či o některá víza jakkoli pochybovat.“* Osobní podání žádosti tedy zákonodárce vyžaduje za legitimním účelem, neboť slouží k ověření totožnosti a motivace žadatele, včetně jeho osobních a jiných poměrů, jakož i ke zvážení bezpečnostního rizika a dalších aspektů nutných pro posouzení, zda bude žádosti vyhověno.
31. V projednávané věci je klíčová otázka, zda měl zastupitelský úřad v případě žalobce upustit od podmínky osobního podání žádosti.
32. Žalobce tvrdil, že měl objektivní důvody vylučující osobní podání žádosti, které doložil. Namítl, že zastupitelský úřad mu byl povinen při existenci a prokázání objektivních důvodů vyhovět a upustit od osobního podání jeho žádosti. Uvedený právní názor je však mylný, neboť norma neobsahuje jen neurčitý právní pojem „odůvodněný případ“, nýbrž i prostor pro správní úvahu zastupitelského úřadu. Pokud by norma nedávala prostor pro správní uvážení, pak by zastupitelský úřad při podřazení konkrétního skutkového děje pod kategorii odůvodněných případů (při naplnění neurčitého právního pojmu) byl povinen rozhodnout vždy žalobcem předvídaným

způsobem. Výraz „může“ v ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců však zřetelně připouští i nevyhovění žádosti na základě volné (správní) úvahy zastupitelského úřadu. Kombinace správního uvážení s neurčitým právním pojmem totiž zpravidla diskreční pravomoc správního orgánu omezuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 12. 8. 2011, č. j. 5 As 47/2011-77). Lze dodat, že z rozsudků Krajského soudu v Plzni z 21. 12. 2016, č. j. 57 A 53/2015-96, a Nejvyššího správního soudu z 25. 5. 2017, č. j. 10 Azs 97/2017-42, na něž žalobce odkazoval, rozhodně nevyplývá, že zastupitelský úřad musí při existenci a prokázání objektivních důvodů upustit od povinnosti osobního podání žádosti. Uvedené judikáty se týkaly skutkově odlišného případu a správní soudy v nich zdůraznily především povinnost zastupitelského úřadu v situaci, kdy žadatel formálně nepodá žádost o upuštění od podmínky osobního podání žádosti o pobytové oprávnění, přesto *zvážit* upuštění od osobního podání, má-li současně k dispozici důkazy a tvrzení o skutečnostech nasvědčujících existenci odůvodněného případu. Judikáty proto nejsou v projednávané věci příléhavé.

33. Zastupitelský úřad nepovažoval žalobcův případ za odůvodněný, a proto neshledal ani prostor pro správní úvahu, zda upustí od podmínky osobního podání žádosti. Výklad pojmu „odůvodněný případ“ a podřazení zjištěného skutkového stavu pod neurčitý právní pojem je otázkou výkladu neurčitého právního pojmu a podřazení skutkového stavu pod tento právní pojem, nikoli předmětem správního uvážení, jenž spadá do diskrece správního orgánu. Uvedená otázka proto podléhá úplnému soudnímu přezkumu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu z 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154). Úkolem soudu tedy bylo přezkoumat, zda bylo napadené rozhodnutí vydáno v řádném procesu vymezeném normami hmotného i procesního práva, s vyloučením svévole při naplňování obsahu neurčitého právního pojmu ze strany správních orgánů.
34. Upuštění od podmínky osobního podání žádosti je výjimečným postupem, který by měl být využíván v situacích, kdy by bylo trvání na osobním podání žádosti pro žadatele tvrdé a z hlediska veřejné správy nerozumné (srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu z 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015 - 36, z 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015 - 67, či z 8. 9. 2016, č. j. 10 Azs 163/2016 - 37). Žalobci lze přisvědčit v tom, že výklad žalovaného, podle něhož se za případy odůvodňující upuštění od povinnosti osobního podání žádosti rozumí pouze důvody, které žadateli objektivně brání dostavit se na zastupitelský úřad, není správný. Zákon o pobytu cizinců nestanoví toto omezení při výkladu neurčitého právního pojmu. Lze souhlasit s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku z 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106, a sice že: *„Prostřednictvím daného institutu lze tedy zohlednit situace, které budou cizinci důvodně bránit v osobním podání žádosti přímo na zastupitelském úřadě. O jaké typové případy v praxi půjde, zda se má jednat pouze o případy překážek osobní účasti, které 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.“* Důvody znemožňující podání žádosti o pobytové oprávnění jistě mohou nastat i na straně zastupitelského úřadu. Soud odkazuje též na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018-22, v němž se uzavírá, že *„[p]od pojem „odůvodněné případy“ tedy budou spadat nejen situace, kdy je objektivně nemožné se dostavit k zastupitelskému úřadu, ale rovněž 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.“

35. Žalobce však byl povinen uvést v žádosti o upuštění od osobního podání pobytové žádosti konkrétní důvody, proč má být právě jeho případ „odůvodněným případem“, kdy by zastupitelský úřad neměl nadále trvat na podmínce osobního podání žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67), a současně byl povinen tvrzené skutečnosti také doložit (srov. dikci ust. § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců i rozsudek Nejvyššího správního soudu z 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015-36). Mimořádný institut upuštění od podmínky osobního podání žádosti, kterou stanovil zákon o pobytu cizinců, totiž nemohl být aplikován plošně na všechny žadatele, kteří hodlali podat žádost v době změny systému sjednávání termínů osobního podání žádostí na zastupitelském úřadu. Od osobního podání žádosti mohlo být upuštěno pouze v konkrétních a odůvodněných případech, ve kterých by byla zákonná podmínka osobního podání pro určitého žadatele nepřiměřeně tvrdá. Pokud se žalobce dovolával rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016–52, lze upozornit, že z citovaného rozhodnutí vyplývá, že žádost podaná mimo předpokládané podmínky je přípustná tehdy, pokud se žadatel opakovaně pokouší sjednat si osobní termín podání žádosti skrze objednávací systém, avšak veřejná správa mu v přiměřené lhůtě neposkytne možnost podat žádost postupem standardně předpokládaným v zákoně.
36. Ačkoli žalobce opakovaně poukazoval na to, že doložil objektivní důvody pro upuštění od podmínky osobního podání žádosti, obsah spisu je v rozporu s tímto tvrzením. Žalobce žádné takové důvody správním orgánům nedoložil a žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění odůvodnil jen obecným tvrzením, že se marně pokoušel registrovat v systému Visapoint k podání žádosti. Neuvedl však, jak dlouho nebo v jakém časovém období se konkrétně on sám (či jeho zástupce) marně pokoušel sjednat si termín osobního podání žádosti o dlouhodobý pobyt. Žalobce tuto skutečnost dokonce nespecifikoval ani v žalobě. Podaná žaloba je v tomto ohledu ryze obecná. Obsahuje sice výtky vůči starému i novému objednávacímu systému, avšak blíže nevysvětluje, proč právě žalobce, na rozdíl od ostatních žadatelů o pobytová oprávnění ve Vietnamu, nemá šanci sjednat si v přiměřeném časovém horizontu termín ani skrze nový objednávací systém. Žalobce dále nepředložil jediný důkaz o tom, že se on sám vůbec pokusil o registraci v systému Visapoint. Nesplnil tedy podmínky stanovené § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Za situace, kdy svoji žádost o upuštění od podmínky osobního podání žádosti vystavěl na ryze obecných tvrzeních o nefunkčnosti systému Visapoint, aniž by doložil, že se i on pokusil o sjednání termínu osobního podání žádosti, nemohl očekávat, že bude mít problematické fungování systému Visapoint na jeho případ nějaký vliv. Upuštěním od podmínky osobního podání by se naopak žalobci dostalo nedůvodného zvýhodnění oproti ostatním žadatelům. Z tvrzení žalobce nevyplývají žádné skutečnosti, pro něž by bylo možné považovat jeho případ, na rozdíl od situace mnoha jiných žadatelů o pobytová oprávnění ve Vietnamu, za odůvodněný případ umožňující zvolit mimořádný postup a upustit od podmínky osobního podání žádosti. Uvedené skutečnosti nevyplývají ani ze správního spisu. Lze dodat, že správní orgány nepochybily, jestliže si od žalobcova právního zástupce nevyžádaly doklady o marných pokusech získat termín osobního podání žádosti pro jiné klienty. Takové doklady by totiž nevypověděly nic o případu žalobce, tj. zda se i on

pokoušel o registraci termínu k osobnímu podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny. Případ žalobce nelze podřadit pod kategorii neurčitého právního pojmu „odůvodněných případů“ v § 169d odst. 3 zákona o pobytu. Zastupitelský úřad tedy neměl ani prostor pro správní úvahu, zda upustí od podmínky osobního podání žádosti o pobytové oprávnění či nikoli.

37. Soud neshledal důvodnými ani žalobní námitky týkající se způsobu sjednávání termínů k osobnímu podání žádostí na zastupitelském úřadu.
38. Využití kapacit zastupitelského úřadu pro příjem žádostí o pobytová oprávnění je typickým úkonem v rámci uspořádání vyřizování žádostí o pobytová oprávnění. Nutnost zohlednit násobně vyšší poptávku po podání žádostí, ale i specifické podmínky výkonu státní správy v zahraničí a z toho vyplývajících omezení, vysvětlil i Nejvyšší správní soud v rozsudku z 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017-33. Soud proto nesouhlasil s tvrzením žalobce, že dochází k diskriminaci vietnamských občanů při podávání pobytových žádostí, a že objednávací systém je z toho důvodů nezákonný. Veřejná správa je oprávněna organizovat příjem žádostí takovým způsobem, aby je byla schopna za přiměřených nákladů zvládat, jak zdůraznil i Nejvyšší správní soud v rozsudku z 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011-62. V tomto duchu je nutno chápat i povinnost žadatele respektovat způsob sjednání termínu osobního podání pobytové žádosti, který stanoví zastupitelský úřad (viz § 169f zákona o pobytu cizinců). Pokud veřejná správa umožní žadateli, aby si podal příslušnou žádost v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem, pak je žadatel povinen respektovat nastavenou organizaci při přijímání žádostí. Z uvedených důvodů nelze souhlasit s žalobcem, který označil způsob sjednání termínu osobního podání žádosti o pobyt ze strany zastupitelského úřadu za svévolný. Žalobce byl povinen podat žádost osobně způsobem předpokládaným v ustanovení § 169d odst. 2 a § 169f zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle něhož je žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nepřijatelná, jestliže si cizinec předem nesjednal termín podání žádosti způsobem stanoveným tímto zákonem, přitom nelze vykládat tak, že konkrétní způsob sjednání termínu osobního podání žádosti musí být stanoven přímo v zákoně o pobytu cizinců. Zákonodárce ponechal organizační uspořádání na veřejné správě, která je při organizaci způsobu, jak budou jednotlivé druhy žádostí o pobytová oprávnění vyřizovány, vázána i požadavkem umožnit žadatelům podat žádost v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem.
39. Žalobce nebyl krácen ani na právu domáhat se stanoveným postupem svého práva u jiného orgánu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Podáním žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění bylo zahájeno řízení o žádosti o pobyt. V souladu s § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců následně došlo k zastavení řízení o pobytové žádosti, neboť nebylo upuštěno od podmínky osobního podání žádosti. K zastavení řízení a zamítnutí žádosti o upuštění od osobního podání žádosti došlo na základě správního rozhodnutí, proti němuž se žalobce bránil řádným oprávněným prostředkem (rozkladem). Rozhodnutí žalovaného o rozkladu poté učinil i předmětem soudního přezkumu. Žalobce tedy nebyl dotčen v právu domáhat se stanoveným způsobem svého práva u správního orgánu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.
40. Soud nepovažoval za důvodnou ani námitku, podle níž postup zastupitelského úřadu, kterým reguluje počet podaných žádostí za účelem sloučení rodiny, odporuje směrnicí o právu na sloučení rodiny. Z žádného ustanovení citované směrnice, a to ani

z jejich článků 5 či 8, anebo z recitálu 13, nevyplývá pro členské státy zákaz, aby regulovaly počet žádostí o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny určením podmínky osobního podání takové žádosti. Směrnice o právu na sloučení rodiny neupravuje konkrétní náležitosti podání žádosti ani nebrání členským státům zvolit pro přijetí žádosti způsob osobního podání. Jak uvedl ve svém vyjádření žalovaný, daná směrnice stanoví společná kritéria pro podmínky uplatňování práva na sloučení rodiny. Procesní pravidla posuzování žádosti o sloučení rodiny i postup projednávání vstupu a pobytu členů rodiny by měl vést k tomu, aby postupy členských států byly s ohledem na běžné pracovní zatížení jejich správních orgánů účinné, snadno zvládnutelné, průhledné a spravedlivé, a dotčeným osobám nabízely odpovídající právní jistotu (srov. zejména recitály 6 a 13 směrnice o právu na sloučení rodiny). Lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011-62, jehož předmětem byla sice žádost o vízum, avšak vztahuje se i na projednávaný případ, a sice že stát smí zavést určitá organizační pravidla pro podávání žádostí právě proto, aby umožnil efektivní zpracování jejich vyššího počtu. Organizační pravidla však nesmí představovat faktickou překážku podávání žádostí. Soud rovněž zdůrazňuje, že směrnice, na rozdíl od nařízení, nejsou přímo použitelným právním předpisem sekundární normotvorby Evropské unie. Ve smyslu čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie jsou pro členské státy závazné co do požadovaného výsledného stavu, ovšem volba prostředků k jeho dosažení se ponechává na členských státech. Proto není přiléhavé srovnávat uložení povinností ve vízovém kodexu, jenž je nařízením, s úpravou obsaženou ve směrnici o právu na sloučení rodiny.

41. S ohledem na shora uvedené důvody soud neshledal, že by žalobce byl rozhodnutím správního orgánu nezákonným způsobem zkrácen na svých právech. Soudu tudíž nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou zamítnout (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

V. Náklady řízení

42. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce, který nebyl ve věci úspěšný, nemá ani právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů řízení nepožadoval, a soudu není ani známo, že by mu nad rámec jeho správní činnosti vznikly nějaké další náklady.

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.

Hradec Králové 23. července 2020

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu