



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

žalobkyně: **T. M. H. V.**
zastoupená 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. 106820-3/2018-OPL,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Dne 21. 11. 2017 žalobkyně zaslala 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 současně zaslala 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 odůvodnila zejména nedostupností registrace v tzv. systému Visapoint. Usnesením ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3819/2017-Hanoi-18, zastupitelský úřad zamítl dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců její žádost o upuštění od osobního podání pobytové žádosti a řízení o této žádosti zastavil (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí rozklad, jenž byl rozhodnutím ministra zahraničních věcí ze dne 13. 4. 2018, č. j. 106820-3/2018-OPL, zamítnut a prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno (dále též „napadené rozhodnutí“).

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně namítla, že postupovala v souladu s § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění novely účinné od 15. 8. 2017 a zastupitelský úřad proto měl upustit od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt. Uvedla, že v souladu s požadavky zákona požádala o upuštění od osobního podání žádosti a doložila důvody pro takový postup. Namítla, že zastupitelský úřad musí při existenci a prokázání objektivních důvodů upustit od povinnosti osobního podání žádosti. Tato povinnost podle žalobkyně vyplývá i 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.
3. Žalobkyně rovněž uvedla, že na její žádost 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. Jako žadatelka o pobytové oprávnění má právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), které zahrnuje 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 žadateli objektivně brání dostavit se na zastupitelský úřad, označila za nesprávný. Namítla, že důvodem pro prominutí osobního podání žádosti může být cokoli, co žadateli brání v osobním podání žádosti, tedy i její případ, kdy se sice může osobně dostavit na zastupitelský úřad, ale nebyla schopna se zaregistrovat v systému Visapoint. Dále odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010, s tím, že není vyloučeno, aby důvodem prominutí osobního podání pobytové žádosti byly také překážky na straně zastupitelského úřadu, konkrétně jeho nedostatečná kapacita nebo úmyslné regulování počtu podaných žádostí.
4. Dále se vymezila vůči způsobu sjednávání termínů k osobnímu podání žádostí na zastupitelském úřadu. Namítla, 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 podle žalobkyně nelze 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, je podle ní ust. § 169h odst. 1 písm. a) tohoto zákona obsolentní. Uzavřela, že zastupitelský úřad tedy nemůže zveřejnit jakýkoli způsob sjednání termínu, nýbrž jen takový, který výslovně stanoví zákon o pobytu cizinců.

5. Žalobkyně dále označila regulaci počtu žadatelů o pobyt v České republice skrze objednávací systém za protizákonnou a netransparentní, neboť nejsou zřejmá kritéria nastavení počtu takových žádostí. Rovněž uvedla, že regulace počtu podávaných žádostí o pobyt může být jednotlivými zastupitelskými úřady České republiky nastavena pokaždé jinak, protože však většina vietnamských občanů musí svoji žádost podat právě na zastupitelském úřadu v Hanoji, dochází tímto způsobem i k diskriminaci uvedených žadatelů na základě státní příslušnosti. Regulace žadatelů o pobyt podle žalobkyně také odporuje čl. 36 odst. 1 Listiny a porušuje základní lidské právo na podání žádosti a přístup ke správnímu orgánu, neboť 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 vízum a omezovat je tím v právu zaručeném čl. 36 odst. 1 Listiny. Dodala, že uvedené orgány mají naopak povinnost zaručit žadatelům možnost osobního podání žádosti v přiměřeném čase a lidsky důstojným způsobem. Dále žalobkyně namítla, že jí ani současný způsob objednávání se k osobnímu podání žádosti nezaručuje možnost podat osobně pobytovou žádost, neboť objednávací systém je nadále netransparentní a počet sjednaných termínů a podaných žádostí je regulován. Doplnila, že ani jejímu právnímu zástupci se dosud nepodařilo žádného z klientů objednat telefonicky, a skrze e-mail uspěl v případě dvou klientů.
6. V poslední žalobní námitce žalobkyně uvedla, že postup zastupitelského úřadu, který reguluje počet 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“), zejména s čl. 8 této směrnice, který zakazuje členským státům brát v úvahu při slučování rodin přijímací kapacitu. Podle žalobkyně 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, který výslovně zakazuje jakékoli omezování počtu podaných žádostí. Má tak docházet k výslovnému zákazu jakýchkoli kvót či omezování počtu podaných žádostí. Namítla, že v případě zastupitelského úřadu jsou však fakticky stanoveny kvóty pro počty žadatelů, jimž bude umožněno podat žádost. Žalobkyně má rovněž za to, že ve smyslu čl. 3 odst. 5 směrnice o právu na sloučení rodiny nejsou členské státy oprávněny nad rámec této směrnice přijímat vnitrostátní úpravu s méně příznivými procesními i hmotněprávními podmínkami pro žadatele usilující o sloučení rodiny, a nejsou ani oprávněny podmiňovat zahájení řízení osobním podáním takové žádosti, nadto za splnění další podmínky týkající se sjednání termínu (zde žalobkyně odkázala na čl. 5 odst. 1 a 2 směrnice o právu na sloučení rodiny). Uzavřela, 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 například 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 žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k novému projednání.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný po rekapitulaci skutkového stavu a žalobních tvrzení úvodem zdůraznil, že ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se pobytových titulů nelze vykládat izolovaně od základního účelu tohoto zákona, kterým je veřejný zájem na kontrolované

migraci, nikoli ochrana subjektivních práv občanů cizích států, kteří obecně nemají 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 cizinec je povinen podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců podat žádost osobně. Nesouhlasil s předestřeným výkladem ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle něhož musí zastupitelský úřad při existenci a prokázání objektivních důvodů upustit od povinnosti osobního podání žádosti. Poukázal na to, že zastupitelský úřad má na základě § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců *možnost* v odůvodněných případech upustit od povinnosti osobního podání žádosti, pokud cizinec současně s doručením žádosti doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Upuštění od povinnosti osobního podání je subsidiárním řešením, jemuž může zastupitelský úřad 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 zdůraznil prioritu osobního podání žádosti a vyjádřil nesouhlas s výkladem, podle něhož může být objektivním důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti cokoliv, 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, nikoli však o důvody spočívající v neúspěchu žadatele při získání termínu skrze registrační systém, který „údajně“ neplní svoji funkci nebo krátkodobě není k dispozici. Vyjádřil se i k přechodu zastupitelského úřadu na nový objednávací systém v průběhu listopadu 2017 s tím, že třítydenní pozastavení přijímání nových žádostí nebylo z časového hlediska nepřiměřené. Odkázal na specifika místních podmínek, v nichž zastupitelský úřad vykonává svoji činnost, a uvedl, že z nich nutně vyplývá i odlišná kapacita (nových) objednávacích systémů oproti minulým létům.
11. Dále se žalovaný zabýval regulací počtu žádostí o pobytové tituly, kterou provádí zastupitelský úřad 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. Zákonné zmocnění pro zastupitelský úřad k určení způsobu sjednání termínu upravuje § 169f zákona o pobytu cizinců v kombinaci s § 169d téhož zákona. Zákonodárce ponechal podle žalovaného organizaci způsobu podávání žádostí na zastupitelském úřadu zcela záměrně vzhledem k rozdílným místním podmínkám i rozdílům v počtech poptávaných žádostí a kapacitách zastupitelských úřadů. Dodal, že použitou konstrukcí zákonodárce neporušil zásadu rovnosti ani se nedopustil diskriminace na základě státní příslušnosti, a nejde ani o svévoli. 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 způsob a nastavení počtu žadatelů závisí na kapacitních možnostech příslušných zastupitelských úřadů.
12. Žalovaný rovněž zdůraznil, že právo na podání žádosti si nelze vynucovat mimo zákonem stanovené limity. Žalobkyní zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 9 Aps 6/2010, se podle něj nevztahuje na žalobkynin případ, a

to vzhledem k právním a skutkovým odlišnostem. Doplnil, že žalobkyně při jeho interpretaci opominula stanovenou povinnost žadatele dodržet při podání pobytové žádosti podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců.

13. Žalovaný nepovažoval za důvodnou ani žalobní námitku týkající se postupu zastupitelského úřadu v rozporu s čl. 8 směrnice o právu na sloučení rodiny. Uvedl, že právo na povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny není absolutní, přičemž upozornil na čl. 3 odst. 1 citované směrnice, který omezuje rozsah její působnosti. Dodal, že i pokud by se směrnice o právu na sloučení rodiny vztahovala na žalobkyni, nevyloučila by oprávnění státu stanovit a aplikovat pravidla organizace přijímání a zpracování žádostí. Zdůraznil, že čl. 8 směrnice o právu na sloučení rodiny se netýká omezení počtu podávaných žádostí, nýbrž 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. 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. Uvedl, že směrnice o právu na sloučení rodiny nepředstavuje úplnou harmonizaci procesních a hmotněprávních podmínek podávání žádostí o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny. Zdůraznil, že podstatou směrnic je stanovení cíle a rámce příslušné právní úpravy, přičemž volba konkrétní formy a prostředků je na členských státech. Srovnávat směrnici o právu na sloučení rodiny s vízovým kodexem je proto zcela nepřipadné. Jestliže čl. 5 citované směrnice neupravuje konkrétní náležitosti podání žádosti, nebrání to členskému státu upravit je v souladu s požadavky tohoto článku ve vnitrostátním právu.
15. Na základě shora uvedeného proto navrhl žalobu zamítnout 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 žalobkyně 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 21. 11. 2017 žalobkyně prostřednictvím právního zástupce zaslala 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. Žalobkyně odůvodnila žádost o upuštění od osobního podání pobytové žádosti tím, že si nebyla schopna sjednat v systému Visapoint termín k podání pobytové žádosti. Uvedla, že tato registrace byla od 25. 8. 2017 do 31. 10. 2017 základní podmínkou pro umožnění osobního podání pobytové žádosti, že jí systém nikdy žádný volný termín nenabídl, a že ani její právní zástupce v uvedeném období nebyl schopen zaregistrovat v systému Visapoint žádného klienta. Dodala, že tato skutečnost je známa zastupitelskému úřadu z úřední činnosti, protože klienti jejího právního zástupce, kteří žádali po 25. 8. 2017 o upuštění od podmínky osobního podání žádosti, dokládali nemožnost registrace termínu pomocí výtisků z webu www.visapoint.eu a tyto výtisky představují desítky marných pokusů o sjednání termínu od 23. 8. 2017 až do ukončení provozu systému Visapoint. V žádosti se dále podává, že právní zástupce nebude zastupitelskému úřadu výtisky znovu dokládat, protože jde o skutečnost známou z úřední činnosti, respektive že je doloží pouze na základě výzvy zastupitelského úřadu. Žalobkyně označila systém Visapoint za nefunkční a nezákonný, a obecným způsobem se vymezila i vůči novému způsobu sjednávání termínů k osobnímu podání žádosti. Nové procedurální podmínky pro podání žádostí označila za zcela nepředvídatelné a vyjádřila nedůvěru vůči kapacitám zastupitelského úřadu s tím, že většina žadatelů nebude opět schopna dosáhnout osobního podání své žádosti.
21. Doklady o marných pokusech žalobkyně o registraci v systému Visapoint nebyly k žádosti o upuštění od podmínky osobního podání žádosti přiloženy a nejsou ani součástí správního spisu.
22. Žádost žalobkyně o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt byla dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců prvostupňovým rozhodnutím zamítnuta a řízení o pobytové žádosti žalobkyně bylo zastaveno. Napadeným rozhodnutím následně ministr zahraničních věcí zamítl rozklad žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí a toto potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se zabýval obdobnými námitkami jaké žalobkyně uvedla v žalobě. Žalovaný 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. Zdůraznil, že žalobkyně byla povinna při podání pobytové žádosti dodržet podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců.

Právní stav věci:

23. Žalobkyně učinila předmětem soudního přezkumu rozhodnutí, jež potvrdilo usnesení zastupitelského úřadu o tom, že řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu se zastavuje a zamítá se žádost o upuštění od povinnosti osobního podání pobytové žádosti. Soud se proto v rozsahu žalobních námitek zabýval tím, zda správní orgány nezákonným způsobem zasáhly do veřejných subjektivních práv žalobkyně a zda existují důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí. Soud je obeznámen s problematikým fungováním objednávacího systému Visapoint, jehož provoz byl ukončen k 31. 10. 2017, jak ovšem zdůraznil i Nejvyšší správní soud, žalobce *„je oprávněn se dovolávat pouze nezákonnosti, která nastala v jeho právní sféře. Není oprávněn oslovovat si námitky vyplývající z práv třetích osob“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 4. dubna 2013 č. j. 1 Afs 12/2013-30, bod 19). Příklad žalobkyně soud posoudil 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.). Nemohla být proto posuzována situace ostatních žadatelů o pobytová oprávnění.
24. Ačkoli žalobkyně označila 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 žádosti o pobytová 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 žádosti o povolení k taxativně vymezeným pobytům, stejně jako žádosti 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 takového 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 žádosti 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 žalobkyně upustit od podmínky osobního podání žádosti.
32. Žalobkyně tvrdila, že měla objektivní důvody vylučující osobní podání žádosti, které doložila. Namítla, že zastupitelský úřad jí byl povinen při existenci a prokázání objektivních důvodů vyhovět a upustit od osobního podání žádosti. Uvedený právní názor žalobkyně je však mylný, neboť norma neobsahuje jen neurčitý právní pojem „odůvodněný případ“, nýbrž i prostor pro správní uvážení zastupitelského úřadu. Pokud by norma nedávala prostor pro správní úvahu, pak by zastupitelský úřad při podřazení konkrétního skutkového děje pod kategorii odůvodněných případů (při naplnění neurčitého právního pojmu) byl povinen rozhodnout vždy způsobem předvídaným žalobkyní. 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 žalobkyně odkazovala, 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 případě žalobkyně přiléhavé.

33. Zastupitelský úřad nepovažoval případ žalobkyně 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 trvání na osobním podání žádosti bylo 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). Žalobkyni lze přisvědčit v tom, že výklad žalovaného, podle něhož se případy odůvodňujícími upuštění od povinnosti osobního podání žádosti rozumí pouze důvody, které žadateli objektivně brání dostavit se na zastupitelský úřad, není správný. Zákon o pobytu cizinců takové omezení při výkladu neurčitého právního pojmu nestanoví. 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. Žalobkyně však byla povinna v žádosti o upuštění od osobního podání pobytové žádosti uvést konkrétní důvody, proč právě její případ má být „odůvodněným případem“, v němž 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). Současně byla povinna také doložit jí tvrzené skutečnosti (srov. 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 žalobkyně dovolávala rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016–52, lze zdůraznit, 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, ale veřejná správa mu v přiměřené lhůtě neposkytne možnost podat žádost postupem standardně předpokládaným v zákoně.

36. Ačkoli žalobkyně opakovaně poukazovala na to, že doložila objektivní důvody pro upuštění od podmínky osobního podání žádosti, opak je pravdou. Žalobkyně žádné takové důvody správním orgánům nedoložila. Nadto žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění odůvodnila jen obecným tvrzením, že se pokoušela marně registrovat v systému Visapoint k podání žádosti, aniž by však uvedla, jak dlouho či v jakém časovém období se konkrétně ona sama (či její zástupce) marně pokoušela sjednat si termín osobního podání žádosti o dlouhodobý pobyt. Žalobkyně tuto skutečnost nespecifikovala 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 žalobkyně, na rozdíl od ostatních žadatelů o pobytové oprávnění ve Vietnamu, nemá šanci sjednat si v přiměřeném časovém horizontu termín ani skrze nový objednávací systém (telefonicky nebo osobně v živé frontě). Žalobkyně zároveň nepředložila jediný důkaz o tom, že se sama vůbec pokusila o registraci v systému Visapoint. Nesplnila tak podmínky stanovené § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Za situace, kdy svoji žádost o upuštění od podmínky osobního podání žádosti vystavěla na ryze obecných tvrzeních o nefunkčnosti systému Visapoint, aniž by doložila, že se sama pokusila získat v tomto systému termín osobního podání žádosti, nemohla očekávat, že bude mít problematické fungování systému Visapoint nějaký vliv na její případ. Upuštěním od podmínky osobního podání by se žalobkyni dostalo nedůvodného zvýhodnění oproti ostatním žadatelům. Z tvrzení žalobkyně nevyplývají žádné skutečnosti, pro které by bylo možné považovat právě její 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. Takové skutečnosti nevyplývají ani ze správního spisu. Lze dodat, že správní orgány nepochybily, jestliže si od právního zástupce žalobkyně nevyžádaly doklady o marných pokusech právního zástupce získat termín osobního podání žádosti pro jeho jiné klienty, protože takové doklady by nevypověděly nic o případu žalobkyně, konkrétně zda se i ona pokoušela o registraci termínu.
37. Soud dospěl k závěru, že případ žalobkyně 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.
38. Soud neshledal důvodnými ani žalobní námitky týkající se způsobu sjednávání termínů k osobnímu podání žádostí na zastupitelském úřadu.
39. 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. Proto nelze souhlasit s tím, 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 zastupitelským úřadem stanovený způsob sjednání termínu osobního podání pobytové žádosti (viz § 169f zákona o pobytu cizinců). Pokud veřejná správa umožní žadateli, aby si podal příslušnou žádost v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem, je žadatel povinen respektovat nastavenou organizaci při přijímání žádostí. Z uvedených důvodů nelze souhlasit s žalobkyní, která označila způsob sjednání termínu osobního podání žádosti o pobyt ze strany zastupitelského úřadu za svévoli. Žalobkyně byla povinna podat žádost osobně způsobem předpokládaným v § 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, nelze vykládat tak, že způsob sjednání termínu osobního podání žádosti musí být stanoven přímo zákonem 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.

40. Žalobkyně nebyla krácena 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 s touto žádostí bylo řízení o žádosti o pobytové oprávnění zahájeno. Následně došlo v souladu s § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců k zastavení řízení o žádosti o pobytové oprávnění, neboť žádosti o upuštění od podmínky osobního podání žádosti nebylo vyhověno. K zastavení řízení došlo na základě správního rozhodnutí, proti němuž se žalobkyně bránila řádným opravným prostředkem (rozkladem) a rozhodnutí žalovaného o tomto rozkladu učinila i předmětem soudního přezkumu. Žalobkyně tedy nebyla dotčena v právu domáhat se stanoveným způsobem svého právu u správního orgánu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.
41. Soud nepovažoval za důvodnou ani námitku, podle níž postup zastupitelského úřadu, kterým reguluje počet podaných žádostí za účelem sloučení rodiny, odporuje směrnici o právu na sloučení rodiny. Z žádného ustanovení citované směrnice, a to ani z jejích 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 členskými státy 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.

42. S ohledem na shora uvedené důvody soud neshledal, že by žalobkyně byla rozhodnutím správního orgánu zkrácena nezákonným způsobem na svých právech. Soudu tak nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou zamítnout (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

V. Náklady řízení

43. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně, která nebyla ve věci úspěšná, 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 další náklady vznikly.

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 nejblíže 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