



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Aleše Sabola ve věci

žalobkyně: **B. T. T.**, naroz. [datum]
st. příslušnice [stát]
bytem [adresa]
zastoupena advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 834/8, Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**
sídlem nábreží Loretánské náměstí 101/5, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 13. 4. 2018, č. j. 106763-3/2018-OPL,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 13. 4. 2018, č. j. 106763-3/2018-OPL, (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým byl zamítnut její rozklad a potvrzeno usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „**správní orgán prvního stupně**“ nebo „**zastupitelský úřad**“) ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3819/2017-HANOI-28 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně rozhodl o zamítnutí žádosti žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o trvalý pobyt a zastavení řízení o této žádosti podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „**zákon o pobytu cizinců**“).
2. Předmět sporu mezi účastníky řízení je pak dán tvrzením žalobkyně, že žalovaný byl povinen upustit od povinnosti osobního podání žádosti žalobkyně o trvalý pobyt (dále jen „**žádost o pobyt**“), když na straně správního orgánu prvního stupně existovala překážka v podobě kapacitně omezené možnosti registrace přes systém Visapoint, resp. kombinací telefonického objednávání a objednávání e-mailem. Žalovaný tomuto tvrzení žalobkyně oponoval konstatováním, že taková překážka na straně žalobce hodná zvláštního zřetele, která by žalobkyni znemožňovala přístup ke správnímu orgánu prvního stupně, nebyla v projednávané věci shledána, když za takovou nebylo možno považovat onu žalobkyní tvrzenou dlouhodobou nemožnost registrovat se k osobnímu podání žádosti o pobyt.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

3. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nejprve shrnul dosavadní průběh řízení a sumarizoval žalobkyní vznesené rozkladové námitky (str. 2 – 4 napadeného rozhodnutí). Následně žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí přistoupil k jejich vypořádání.
4. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve uvedl, že o funkčnosti objednávacího systému Visapoint, potažmo prostřednictvím kombinace telefonického objednávání s tzv. živou frontou, svědčila skutečnost, kterou tvrdila sama žalobkyně v námitkách, a sice že zatímco některý žadatel byl v systému úspěšný, žalobkyně nikoliv. Regulace vyřizování osobních podání žadatelů prostřednictvím těchto systémů tak podle žalovaného působila jako prvek reflektující omezené kapacity správního orgánu prvního stupně. Nežísкала-li sama žalobkyně termín osobní schůzky touto standardní cestou, nebylo lze vyhovět její žádosti o pobyt cestou vyhovění žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání, která tento systém obcházela, protože se k osobnímu podání žádosti o pobyt namísto žalobkyně řádně zaregistroval jiný žadatel.
5. Jako zcela nepřipadnou žalovaný označil námitku žalobkyně opřenu o odkaz na článek 36 Listiny základních práv a svobod, neb pobytový titul představoval svou povahou povinnost žalobkyně pobývací na území České republiky, nikoliv její právo. Žalobkyně si tak nemohla vynucovat podání žádosti o pobyt mimo limity stanovené zákonem o pobytu cizinců. Správní orgán prvního stupně tak při vyřizování žádosti o pobyt musel tento zákonný rámec respektovat, čímž se zároveň ovšem nemohl dopustit libovůle. V rukách správního orgánu prvního stupně byla ve smyslu § 169f ve spojení s § 169d zákona o pobytu cizinců rovněž organizace systému podávání žádostí o pobyt podle místních podmínek, neboť zákonodárce ho k tomu výslovně zmocnil. Při té příležitosti žalovaný odkázal na

rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 10 Azs 153/2016 a 6 Azs 324/2017, v nichž Nejvyšší správní soud přiznal každému správnímu orgánu právo si svou činnost určitým způsobem zorganizovat. Odlišnosti v organizaci přijímání žádostí o pobyt mezi konzulárními úřady České republiky tak byly dány poptávaným počtem žádostí o pobyt, přístupem žadatelů, jazykovými znalostmi účastníků řízení, čili nemohly zavdávat porušení zásady rovnosti žalobcem tvrzenou diskriminací aplikací různých pravidel na jednotlivých zastupitelských úřadech.

6. K výzvě žalobkyně v rozkladu následně žalovaný poskytl žalobkyni vysvětlení k výrazně nižší přijímací kapacitě správního orgánu prvního stupně oproti letům 2007 a 2008. Zkonstatoval přitom, že od té doby došlo nejen ke změně legislativy, ale i struktury podaných žádostí o pobytové tituly, když žádosti o dlouhodobá víza do značné míry nahradily žádosti o dlouhodobé pobyty na území České republiky, které je třeba vyřizovat ve správním řízení. Kapacitním možností správního orgánu prvního stupně nenahrálo ani povinné odebrání otisků žadatelů o pobytová oprávnění stejně jako provádění vícera pohovorů a výslechů se žadateli.
7. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se posléze žalovaný zabýval důvody zvláštního zřetele hodnými pro vyhovění žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobyt, když za takové označil jen takové důvody, které žadateli objektivně bránily v dostavení se k osobnímu podání žádosti o pobyt, zejména pak povahy zdravotní, nikoliv však důvody tkvící v tom, že žadatel o pobytové oprávnění nebyl úspěšný v získání termínu prostřednictvím zavedeného registračního systému, který jen podle žalobcova subjektivního názoru neplnil svou funkci. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu pak za takové důvody platily jen ty, u nichž by vyžadování osobní účasti žadatele při podání žádosti o pobyt bylo spojeno s nepřiměřenou zátěží pro cizince. Zároveň žalovaný v návaznosti na takto citovanou judikaturu uzavřel, že posouzení odůvodněnosti případů upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt bylo zcela na úvaze zastupitelského úřadu v rámci prostoru otevřeného pro správní uvážení.
8. Konečně žalovaný nevyhověl ani rozkladové námitce žalobkyně, v níž tato brojila proti systému telefonického objednávání termínů pro osobní podávání žádostí o pobyt v pondělí ve tři hodiny ráno středoevropského času, když předmětný čas byl důsledkem faktu, že na správní orgán prvního stupně v Hanoji podávali žádost občané Vietnamu s trvalým pobytem tamtéž. Žalovaný taktéž odmítl, že by po vyčerpání týdenních termínů pro osobní podávání žádostí o pobyt byla telefonní linka odpojena, jak tvrdila žalobkyně, nýbrž přepnuta na záznamník, který žadatelům sděloval, že již volná místa nebyla a telefonické objednávání bude znovu pokračovat následující pondělí v devět hodin ráno. Obdobnou informaci se mohla žalobkyně dočíst rovněž na webové stránce zastupitelského úřadu.

III. Obsah žaloby

9. Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí podala žalobu, v níž zprvu shrnula dosavadní průběh řízení a následně namítla, že povinností správního orgánu prvního stupně bylo její žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobyt vyhovět, k čemuž snesla návazné žalobní argumenty, které strukturovala do jednotlivých žalobních námitek.
10. Žalobkyně nejprve v projednávané věci uvedla, že řádně a v souladu s požadavky § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců doložila důvody pro upuštění od osobního podání své žádosti o pobyt, které byly „dostatečně závažné a objektivní“. Žalobkyně tak svou žádostí o upuštění od osobního podání žádosti o pobyt využila zákonem danou alternativní cestu,

kteřá jí zajišťovala zahájení předmětného řízení. Jestliže tedy žalobkyně prokázala objektivní důvody, správní orgán prvního stupně musel, a nikoliv jen mohl, v relaci na článek 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, tedy v důsledku působení žalobčína práva na spravedlivý proces, žádosti žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o pobyt vyhovět, jak tomuto závěru přisvědčil Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 21. 12. 2016, č. j. 57 A 53/2015 - 96, v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017 ve věci č. j. 10 Azs 97/2017 - 42, resp. rozsudků jeho rozšířeného senátu ve věcech týkajících se registračního systému Visapoint a správního orgánu prvního stupně ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, a ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 - 36. Žalobkyně tak disponovala právem na přístup ke správnímu orgánu a na předvídatelné a běžným žadatelem splnitelné procedurální podmínky podání a vyřízení své žádosti, k nimž bylo třeba počítat i možnost podat žádost o pobyt v reálném čase, důstojným způsobem a bez nutnosti obracet se na neoficiální zprostředkovatele. Žalobkyně v té souvislosti dále dospěla k závěru, že pokud zákon o pobytu cizinců stanovil povinnost pro žadatele osobně podat žádost o pobyt, zároveň z této povinnosti s ohledem na článek 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod vyplývala povinnost zastupitelských úřadů zorganizovat svoji činnost tak, aby žadatelé měli možnost svoje žádosti podat v přiměřeném čase a lidsky důstojným způsobem.

11. V další žalobní námitce se žalobkyně vyslovila proti Napadenému rozhodnutí v tom směru, že jím uváděný důvod spočívající v nedostatečné kapacitě a „*úmyslném regulování počtu podaných žádostí*“ nebyl § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyloučen, když takovým důvodem mohlo být „*cokoliv, co žadateli v osobním podání žádosti o konkrétní pobytové oprávnění brání*“. Na podporu tohoto svého závěru žalobkyně zmínila citovanou pasáž rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 - 106, čili že zákon o pobytu cizinců žádným způsobem ani neupravuje ani nenaznačuje, o jaké typové případy překážek v praxi jde, zdali o případy překážek osobní účasti na straně cizince, nebo též překážky na straně zastupitelského úřadu.
12. Žalobkyně poté žalovanému vytkla, že v Napadeném rozhodnutí přehlédl vazbu mezi § 169f a § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, z nichž plynulo, že nepřijatelnost osobního podání žádosti o pobyt byla spojena toliko s podmínkou sjednání termínu takového osobního podání způsobem stanoveným zákonem o pobytu cizinců. Protože však takový způsob zákon o pobytu cizinců sám nestanovil, dospěla žalobkyně k závěru, že § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byl v projednávané věci obsolentní. Podle argumentace žalobkyně sice právě z § 169f zákona o pobytu cizinců plynulo, že žadatel o povolení k dlouhodobému pobytu byl povinen si předem sjednat termín osobního podání takové žádosti způsobem, který zastupitelský úřad zveřejnil na své úřední desce. Takovým způsobem však nemohl být jakýkoliv způsob sjednání termínu podle vlastního uvážení úřadu, nýbrž jen takový způsob, jenž by byl výslovně upraven zákonem o pobytu cizinců.
13. Žalobkyně dále brojila proti závěru žalovaného, že objednávací systém plnil regulační funkci, která se co do svých podmínek odlišně uplatňovala s ohledem k existujícím podstatným okolnostem v dané zemi. Tento závěr podle žalobkyně odporoval zákonu o pobytu cizinců, protože takový regulační systém nebyl transparentní, nebylo u něj ani zřejmé, jakým způsobem a kdo nastavoval počet žadatelů, kterým bylo v Hanoji umožněno osobní podání žádosti o pobyt. V důsledku této regulace osobního podávání žádostí o pobyt ze strany vietnamských žadatelů byla podle žalobkyně nastolena diskriminace těchto cizinců před jinými cizinci, kteří spadali pod jiné zastupitelské úřady, protože u nich mohl být způsob objednávání osobního podání žádostí o pobyt nastaven jiným způsobem. Žalobkyně

tak dosud nemá možnost podat žádost o pobyt „*normálním způsobem*“, když systém Visapoint nahradila opět neprůhledná kombinace telefonického objednávání a objednávání e-mailem. Žalobkyně v žalobě dále konstatovala, že se její právní zástupce snažil bezúspěšně na tuto telefonickou linku žalobce objednat, když tato linka byla v pondělí ve tři hodiny ráno vždy obsazená a zhruba po jedné hodině žalobkyni informovala, že volné termíny již byly vyčerpány. Prostřednictvím e-mailového objednávání pak právní zástupce žalobkyně deklaroval, že již uspěl v případě dvou svých klientů. Konečně žalobkyně s využitím citace z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 - 106, namítla, že z webových stránek správního orgánu prvního stupně nebylo seznatelné, kým, kdy a na základě jakých hledisek byl stanoven současný objednávací systém, zejména na základě čeho byla stanovena kapacita počtu žádostí, které je tento správní orgán týdně přijmout.

14. Svou poslední žalobní námitkou žalobkyně brojila proti postupu zastupitelského úřadu i v tom směru, že tento byl v rozporu se článkem 8 směrnice č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „**směrnice o sloučení rodiny**“), když tato nepřipouštěla, aby členský stát reguloval počet podaných žádostí o pobyt za účelem sloučení rodiny. Žalobkyni citovaný článek uvedené směrnice totiž zakazoval členským státům brát v úvahu při slučování rodin přijímací kapacitu, čili zavádět kvóty či regulaci počtu podaných žádostí o pobyt za účelem sloučení rodiny. S takovými kvótami podle závěru žalobkyně pracoval i správní orgán prvního stupně, když předem nastavil počet žadatelů, kterým umožnil osobně podat žádost. Rovněž v odstavci 13

preambule směrnice o sloučení rodiny bylo podle žalobkyně předpokládáno, že pravidla (postupy) posuzování žádosti o pobyt členů rodiny by měla být účinná, snadno zvládnutelná, průhledná a spravedlivá, aby dotyčným osobám nabízela odpovídající právní jistotu. Požadavek osobního podávání žádosti s předchozím sjednáním termínu takového osobního podání žádosti o pobyt podle žalobkyně nebylo lze dovodit ani ze článku 5 směrnice o sloučení rodiny, když členské státy byly na základě něho oprávněny toliko k vedení pohovorů. Když by takové oprávnění směrnice o sloučení rodiny měla v úmyslu členskému státu poskytnout, jistě by tak podle žalobkyně učinila výslovně, jako tak učinilo nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009, o kodexu Společenství o vízech, v žalobkyni citovaném ustanovení článku 9 odst. 2, podle něhož žadatel mohl být požádán, aby si k podání žádosti sjednal schůzku. Tuto svou argumentaci žalobkyně dále podpořila citací bodu II. 2.2 Zelené knihy o právu na sloučení rodiny KOM/2011/0735, v níž byla předpokládána tříletá čekací doba od podání žádosti, čili že nejpozději do tří let od podání žádosti musí být žadateli vydáno povolení k pobytu. Přijímací kapacita přitom nemohla být podle téže citace vykládána jako opravňující k jakémukoliv systému kvót. Česká právní úprava tak podle žalobkyně porušovala směrnici o sloučení rodiny, protože správní orgán prvního stupně podle jejího znění byl povinen upustit od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt.

IV. Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě po stručném shrnutí dosavadního průběhu řízení konstatoval, že má za to, že napadené rozhodnutí nevybočovalo ze zákonných mezí a bylo vydáno v souladu s právem v řádně vedeném řízení.
16. Nejprve žalovaný v obecně rovině předeslal, že základní účel zákona o pobytu cizinců představuje veřejný zájem na kontrolované migraci, nikoliv ochrana subjektivních práv jednotlivců – občanů cizích států. Podstatou pobytového oprávnění cizince tak byla regulace

vstupu na území státu pobytu, která se vždy aplikovala selektivně, nikoliv plošně, s ohledem na vlastní zájmy přijímacího státu a v daném čase a v dané zemi existující podstatné okolnosti, např. stupeň migračních rizik. Role zastupitelských úřadů v rámci přímého kontaktu s vízovým žadatelem byla navíc nezastupitelná, a zákon o pobytu cizinců ji zejména novelou zákonem č. 222/2017 Sb. posílil svými ustanoveními § 169d a § 169f včetně institutu osobního podávání žádosti o pobyt. Řízení o povolení pobytu podle žalovaného navíc vykazovala určitá specifika, když zastupitelské úřady operovaly v podmínkách přijímacího státu, jehož právní řád musely podle Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích respektovat. Rozdílnost podmínek v jednotlivých přijímajících státech také odůvodňovala rozdílnost v přístupu k žadatelům o pobyt v těchto přijímajících státech, a to i s ohledem na rozdílnou míru podvodů a nekalých praktik žadatelů o pobyt a souvisejících rozdílných potřeb prověřování vízových žadatelů z cílem naplnění účelu zákona o pobytu cizinců.

17. V dalším vyjádření se žalovaný omezil na žalobkyní uplatněné námitkové okruhy. Žalobkyně především tím, že se nezaregistrovala k osobnímu podání žádosti o pobyt, nesplnila podmínku zákona o pobytu cizinců. Namísto toho „alternativně“ požádala o upuštění od této povinnosti pro údajnou nemožnost se jakkoliv zaregistrovat. Takový postup žalobkyně byl však vyhrazen jen subsidiárně pro výjimečné případy a zákonem preferovanou variantou i nadále zůstávalo osobní podání žádosti o pobyt. Správní orgán prvního stupně takovým žádostem o upuštění od osobního podání žádosti o pobyt mohl vyhovět na základě svého správního uvážení, tedy jestliže shledal daný případ jako odůvodněný, čili nesoucí pro žadatele nepřiměřenou zátěž, jak to požadoval ve svých závěrech rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015 - 67. Posouzení překážek na straně žalobkyně jako žadatele o povolení k pobytu bylo tedy zcela na úvaze zastupitelského úřadu, přičemž již Krajský soud v Hradci Králové – pobočka Pardubice ve svém rozsudku ze dne 27. 6. 2018, č. j. 52 A 11/2018 - 164, uzavřel, že přechod na nový systém objednávání včetně omezení provozu zastupitelského úřadu nebylo možno hodnotit tak, že by neumožňoval žalobkyni podat žádost o pobyt v přiměřeném časovém horizontu. Žalobkyně tedy místo toho podáním předmětné žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobyt nerespektovala v souvislosti s přechodem na nový objednávací systém ani technická opatření správního orgánu prvního stupně, který oznámil včas, konkrétně dne 24. 11. 2017, na svých webových stránkách zprovoznění nového systému objednávání od prosince 2017, jakož ani skutečnost, že správní orgán prvního stupně neměl stejné technické a personální možnosti jako správní úřady na území České republiky. Žalobkyní pocítovaná nedostatečnost volných míst v registračním systému neznamenalala s přihlédnutím ke zvláštní povaze výkonu státní správy v zahraničí jeho nezákonnost.
18. Ohledně důvodů, které žalobkyni vedly k podání žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobyt, žalovaný označil žalobčin výklad za nesprávný. Nebylo pravdou, že takovými důvody mohlo být cokoli, co žalobkyni bránilo v osobním podání, ale pouze takové důvody, které zastupitelský úřad na základě svého správního uvážení jako takové posoudil, přičemž se muselo jednat o důvody, jež žalobkyni jako žadateli o povolení k pobytu bránily v osobním dostavení se k podání žádosti, čili především důvody zdravotní nebo sociální. Za takový důvod tudíž nemohl správní orgán prvního stupně uznat neúspěšnost žalobkyně v získání termínu v rámci registračního systému, který podle jejího subjektivního názoru neplnil svoji funkci nebo nebyl krátkodobě dostupný. Ohledně tohoto závěru se žalovaný zároveň odkázal na výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Azs 219/2015 - 67 a další rozsudky správních soudů, z nichž podle názoru žalovaného

plynulo, že upouštěním od povinnosti žadatelů ohledně osobního podání žádosti o pobyt by se znemožňovalo reálně uplatnit ustanovení § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců, byť se může znění tohoto ustanovení jevit jako nepřiměřeně přísné a náročné, když posouzení důvodů znemožňujících osobní podání žádosti o pobyt zůstává výlučně v dispozici zastupitelského úřadu, nikoliv tedy na subjektivním hodnocení žalobkyně.

19. Žalobkyně se podle žalovaného mylila i v použitém žalobním argumentu, že zákon o pobytu cizinců nestanovil konkrétní způsob sjednání termínu pro osobní podání žádosti o pobyt. Ustanovení § 169f spolu s § 169d tohoto zákona totiž představovalo zákonné zmocnění pro zastupitelský úřad pro určení způsobu sjednání termínu takového osobního podání žádosti o pobyt. Správní orgán prvního stupně pak v projednávané věci stanovil do 31. 10. 2017 registraci prostřednictvím systému Visapoint, od 27. 11. 2017 prostřednictvím telefonického objednávání a od 5. 12. 2017 pak rovněž prostřednictvím tzv. živé fronty. Tento svůj závěr následně žalovaný opřel o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2018, č. j. 5 A 187/2017 – 37, v němž tento soud vyjádřil názor, že vybraný systém pro sjednávání termínů osobního podání žádosti o pobyt záležel toliko na úvaze zastupitelského úřadu, nesměl však být diskriminační, čili nesměl znevýhodňovat určité žadatele oproti žadatelům jiným.
20. Žalovaný nesouhlasil ani se žalobním tvrzením žalobkyně, že zákon o pobytu cizinců neumožňoval regulaci počtu žadatelů o pobyt v České republice a že tak byla nastolena diskriminace na základě státní příslušnosti oproti praxi na jiných zastupitelských úřadech. Sám zákonodárce totiž formulací § 169d odst. 2 ve spojení s § 169f zákona o pobytu cizinců zcela záměrně předpokládal místní rozdíly mezi zeměmi, v nichž jednotlivé zastupitelské úřady působily, a proto na ně delegoval volbu způsobu sjednávání osobního podávání žádostí o pobyt. Jestliže se tak na rozdílné situace uplatňovala rozdílná pravidla (systém Visapoint byl používán toliko u 37 ze 116 zastupitelských úřadů na celém světě), nemohlo se ani v projednávané věci v důsledku jeho použití jednat o diskriminaci žalobkyně. Zvolený způsob organizace sjednávání termínů osobního podávání žádostí o pobyt nemohl být podle žalovaného ani v rozporu s článkem 36 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod, protože požadavky těchto ustanovení byly řádně provedeny § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců tím, že tento zákon žadatelům ukládal, aby se k podání žádosti dostavili osobně, aby žádost podali osobě přímo se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu a aby se dostavili v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění. Ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, tedy bylo na veřejné správě, jakým způsobem si technicky uspořádá vyřizování žádostí o nejrůznější pobytová oprávnění. Žalovaný na zvoleném systému termínové registrace zastupitelského úřadu neshledal ani žalobkyní tvrzenou netransparentnost, když bylo zjevné, že zastupitelský úřad disponoval jen určitými personálními kapacitami pro zpracování žádostí o pobytové tituly tak, jak je předjímalá systemizace služebních a pracovních míst schvalovaná každoročně vládou. Kapacitu však podle žalovaného ovlivňovaly i další faktory jako míra připravenosti žadatelů na osobní podání žádosti, úplnost podávaných žádostí o jednotlivé druhy pobytů a náročnost jejich zpracování. Zastupitelský úřad však také časově a kapacitně zatěžovaly ony alternativní žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobyt, jakou v projednávané věci podala i žalobkyně. Žalovaný dále dodal, že systém sjednávání termínů osobního podání nebyl jakkoliv diskriminační, když jej nemohl nikdo zvnějšku, ani zevnitř zastupitelského úřadu ovlivnit, a že zákon o pobytu cizinců zastupitelskému úřadu ukládal pouze určení způsobu podání

žádostí o pobyt, a nikoliv žadatele do nejmenších detailů informovat, na základě čeho, kdo a kdy objednávací systém stanovil.

21. Žalovaný taktéž ve svém vyjádření kontroval žalobkyni, že si právo na podání žádosti nebylo lze vynucovat mimo limity, které stanovil zákon o pobytu cizinců.
22. Konečně žalovaný relativizoval žalobní argumentaci žalobkyně v rozsahu žalobních námitek navázaných na směrnici o sloučení rodiny. Především uvedl, že právo na povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny nebylo právem absolutním, neboť článek 3 odst. 1 směrnice o sloučení rodiny omezil její aplikovatelnost jen na ty případy, kdy už byla osoba usilující o sloučení rodiny držitelem povolení k pobytu vydaného členským státem s dobou platnosti alespoň jednoho roku. Právo na povolení k pobytu zároveň podle žalovaného nevyklučovalo oprávnění státu stanovit a aplikovat pravidla organizace přijímání a zpracovávání žádostí o taková povolení k pobytu. Žalovaný dále odmítl argument, že by se na projednávanou věc vztahoval článek 8 směrnice o sloučení rodiny, protože ten se vůbec nezabýval problematikou podávání žádostí o pobyt, čili problematikou, která představuje jádro sporu mezi účastníky řízení, nýbrž jen upravil maximální dobu pobytu osoby usilující o sloučení rodiny, resp. pro případ existence kvót maximální lhůtu od podání žádosti o pobyt do vydání povolení k pobytu. Objednací systémy navíc podle žalovaného představovaly pouze organizační opatření, a nikoliv kvóty ve smyslu článku 8 směrnice o sloučení rodiny.
23. Za absurdní žalovaný označil také žalobčin výklad údajných procesních omezení stanovených v člancích 3 odst. 5 a 5 směrnice o sloučení rodiny v tom směru, že měly vytvářet překážku pro vnitrostátní úpravu přípustnosti sjednávání termínů pro osobní podávání žádostí o pobyt. Směrnice o sloučení rodiny nepředstavovala totiž plnou harmonizaci procesních a organizačních postupů při podávání žádostí o dlouhodobé pobyty za účelem sloučení rodiny, což vyplývalo již i ze zvolené formy směrnice pro předmětnou právní úpravu. Procesní režim u směrnic na úrovni členských států byl navíc ovládnut zásadou procesní autonomie, což negovalo žalobčinu argumentaci úpravou nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009, o kodexu Společenství o vízech, která je tak zcela nepřipadná. Ke článku 5 směrnice o sloučení rodiny žalovaný rozporoval žalobní tvrzení žalobkyně tím, že toto ustanovení neupravovalo konkrétní náležitosti podávání žádostí o pobyt, tudíž nebránilo členskému státu v konkurenční úpravě vnitrostátního práva. Tento výklad žalovaného měl zároveň oporu v žalobkyní citovaném dokumentu Evropské komise KOM/2011/0735, ze kterého vyplývalo, že členské státy mohly zavést dodatečné podmínky podávání žádostí o pobyt např. formou stanovení poplatků za podání žádosti o povolení k pobytu, o nichž článek 5 směrnice o sloučení rodiny vůbec nehovořil.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

24. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
25. Vzhledem k tomu, že žalobkyně (výslovně) i žalovaný (konkludentně) vyjádřili svůj souhlas s projednáním věci bez nařízení jednání a vzhledem k tomu, že soud neshledal potřebu provádět dokazování, rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.

26. Podstatou projednávané věci je zásadně posouzení, zdali skutkové okolnosti na straně žalobkyně představovaly důvod pro vyhovění její žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt, či nikoliv.
27. Podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců, „(ž)ádost o udělení dlouhodobého víza s výjimkou diplomatického nebo zvláštního víza, žádost o prodloužení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území a žádost o vydání povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně.“
28. Ustanovení § 169d odst. 2 téhož zákona vymezuje, že osobním podáním se rozumí úkon žadatele, při kterém se žadatel osobně dostaví ke správnímu orgánu, u kterého má být žádost podána a osobě přímo se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu určené k přijetí žádosti podá žádost v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a ve formě a způsobem, který stanoví zákon o pobytu cizinců. Podle odstavce 3 věty první a druhé téhož ustanovení, „(z)astupitelský 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. Neupustí-li zastupitelský úřad v případě podle věty první od povinnosti osobního podání žádosti, řízení o žádosti usnesením zastaví“.
29. Z ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců se podává, že „(ž)adatel je povinen si předem sjednat termín osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce.“
30. V nyní souzené věci soud vyšel z následujících judikatorních východisek.
31. Nejvyšší správní soud již dříve vyložil (srov. zejména rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, a v návaznosti na něj rovněž recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, č. j. 1 Azs 217/2019 - 32), že zakotvení povinnosti osobního podání žádosti o povolení k taxativně vymezeným pobytům není nesouladné s ústavně zaručeným právem domáhat se stanoveným postupem svého práva u správních orgánů (čl. 36 odst. 1 Listiny). Zejména pokud správní orgány adekvátně využívají ustanovení o možnosti upustit od osobního podání žádosti, není důvodu o ústavní konformitě povinnosti osobního podání žádosti o některá povolení k pobytům či o některá víza jakkoli pochybovat. Pokud však stát stanovil povinnost osobního podání žádosti, je po něm současně nutno požadovat, aby pro žadatele o pobyty či víza vytvořil adekvátní podmínky, za kterých mohou takto stanovenou povinnost splnit. Uvedenou povinnost totiž stát nesmí zneužívat k jiným účelům, než kvůli nimž byla do zákonné úpravy vtělena, zejména ji nesmí zneužívat ke svévolnému faktickému bránění žadatelům své žádosti vůbec podat, a tím k faktickému znemožnění ucházet se o pobytová oprávnění v České republice. Ve výše označeném rozsudku zároveň rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že „[j]e na veřejné správě, jakým způsobem „technicky“ uspořádá vyřizování žádostí o nejrůznější pobytová oprávnění tak, aby byla schopna je za přiměřených nákladů zvládat. Musí však v každém případě umožnit žadatelům takové žádosti v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem podat. Je na veřejné správě, zda ke splnění tohoto úkolu využije informační technologie, víceetapňovou proceduru posuzování žádostí, prvky náhodného výběru, nástroje ekonomické regulace (správní poplatky v citelné výši) anebo kombinaci některých z těchto či jiných nástrojů. Zvolené nástroje však musí být založeny na racionálních a férových pravidlech a umožňovat průběžnou i následnou kontrolu toho, že nejsou zneužívány či používány svévolně.“

32. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 - 62, č. 2756/2013 Sb. NSS, *„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.“* Cizinci tudíž mají právo podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu. Toto právo však může být, jak Nejvyšší správní soud uvedl v citovaném rozsudku, 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017 - 33).
33. Podat žádost o taxativně zákonem vymezené pobyty jinou formou než osobním podáním je podle konstantních závěrů Nejvyššího správního soudu výjimečná možnost a bude se jednat především o případy, kdy by bylo trvání na osobním podání žádosti tvrdé a nerozumné (srov. rozsudky ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015 - 36, ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015 - 67, či ze dne 8. 9. 2016, č. j. 10 Azs 163/2016 - 37). Žadatel musí rovněž uvést konkrétní důvody, proč právě jeho případ má být oním „odůvodněným případem“, v němž nemá správní orgán trvat na osobním podání žádosti (rozsudek ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015 - 67). V rozsudku ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 - 106, Nejvyšší správní soud konstatoval, že: *„[p]rostřednictvím 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.“*
34. V rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018 - 22, Nejvyšší správní soud upřesnil, že „odůvodněný případ“ není redukován pouze na existenci omezení způsobených zdravotním stavem, ale může jít rovněž o situace, kdy je dostupnost zastupitelského úřadu objektivně velmi ztížena; lze uvažovat i o situaci, kdy samotný zastupitelský úřad může mít např. natolik závažné provozní problémy, že nebude možné jej osobně navštívit. V každém případě je ovšem třeba individuálně a zejména poctivě zvážit celkovou dobu, po kterou cizinec neúspěšně usiloval o sjednání termínu osobního podání žádosti, jakož i jiné důležité faktory (typ žádaného pobytového titulu, osoba žadatele, věk, zdravotní stav, rodinné pouto v ČR a mnoho jiných).
35. Soud dále vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015 - 36. V daném případě se jednalo o situaci, do značné míry (co do relace k využití objednávacího systému Visapoint) obdobnou jako v nyní posuzovaném případě, kdy žadatelka podala na zastupitelském úřadu žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o dlouhodobý pobyt, kterou odůvodnila tím, že se opakovaně pokoušela registrovat k osobnímu podání prostřednictvím systému Visapoint, avšak neúspěšně, neboť systém vždy zobrazil zprávu o obsazenosti termínů. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že je nezbytné mít na paměti, co je předmětem posuzovaného řízení. Je tak sice pravda, že jsou známy případy

problematického fungování systému Visapoint, nicméně soudy ve správním soudnictví, na podkladě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nejsou povolány posuzovat obecně situaci řady žadatelů na příslušném zastupitelském úřadě, ani fungování systému Visapoint jako celku. Jsou povolány k ochraně práv konkrétního účastníka řízení v konkrétní věci. To znamená, že se zabývají otázkou, zda správní orgány nezákonným způsobem nezasáhly do práv žalobkyně a zda byly dány důvody ke zrušení správních rozhodnutí, které se týkají žalobkyně. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že je povinností toho, kdo o prominutí povinnosti osobního podání žádá, aby doložil, že jeho případ je „odůvodněným případem“, v němž má zastupitelský úřad od povinnosti osobního podání upustit. Žadatel je tak povinen svá tvrzení o důvodech pro upuštění od osobního podání specifikovat a doložit.

36. Předně tak soud žalobkyni vytýká, že svoji žalobu koncipovala právě judikaturou nepřipustným způsobem, založeným na zásadně paušálním a nijak nedoloženém tvrzení žalobkyně, že objednávací systém pro osobní podávání žádostí o pobyt, ať již v podobě systému Visapoint, tak později v podobě kombinace telefonického a e-mailového objednávání, trpěl nedostatky nezákonnosti správní úvahy žalovaného, byl netransparentní a diskriminační. K těmto svým tvrzením však žalobkyně nepředložila žádné konkrétní argumenty, které by svědčily o nefunkčnosti takto jím popisovaného systému, resp. které by jakkoliv prokazovaly, že v konkrétním případě žalobkyně vůbec došlo k opakovanému neúspěšnému přihlášení v určitém časovém rozpětí, které by mohlo být považováno za nepřiměřené. V tomto směru lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015 - 36, a ze dne 27. 2. 2020, č. j. 8 Azs 351/2018 - 50, v nichž Nejvyšší správní soud opakovaně uváděl, že: „[ž]aloba proti rozhodnutí správního orgánu (...) představuje nástroj k ochraně subjektivních práv žalobkyně, naopak není koncipována jako *actio popularis*.“ S odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 Afs 12/2013-30, tentýž soud vyložil, že: „[ž]alobce, resp. stěžovatel je oprávněn se dovolávat pouze nezákonnosti, která nastala v jeho právní sféře. Není oprávněn osobovat si námitky vyplývající z práv třetích osob.“
37. Přesně tento okamžik ovšem zdejší soud v žalobě žalobkyně postrádal, když žalobkyně v předmětné věci přistoupila k hájení své procesní pozice pouze šablonovitými sděleními o tom, že objednávací systém, ať v té, či oné podobě představené zastupitelským úřadem, údajně trpěl nejrůznějšími nedostatky. Žalobkyně k tomu však nijak nedoložila, jak se tyto systémové nedostatky konkrétně projevily v osobní sféře veřejných subjektivních práv žalobkyně samotné, jak do těchto práv za konkrétních okolností negativně svými rozhodnutími správní orgány zasáhly. Toto žalobčino opomenutí představuje podle zdejšího soudu naprosto zásadní moment, neboť ve smyslu § 2 s. ř. s. je ve správním soudnictví poskytována soudy ochrana jen veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob v mezích tímto zákonem stanovených, čili těm veřejným právům, která jsou se žalobkyní jako jejich nositelem bytostně, neoddělitelně a nepřenosně spjata (k tomu srov. též závěry právní doktríny in *Hendrych, D. a kol.*: Správní právo. Obecná část. 9. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, str. 58 an.). V případě žalobkyně tak zdejší soud s ohledem na její abstraktní přístup k žalobní argumentaci musel takovou procesní pozici odmítnout jako zcela nedůvodnou, když žalobkyně napadené rozhodnutí napadala s užitím externího, nesubjektivizovaného pohledu na projednávanou věc.
38. K tomu pro projednávanou věc relevantně soud dodává, jak ověřil ze spisového materiálu, že žalobkyně podala svou žádost o upuštění od osobního podání žádosti o pobyt vskutku pouze na základě jednostranného konstatování, že nefunkčnost systému Visapoint byla

dlouhodobá, což byla údajně skutečnost zastupitelskému úřadu známá z úřední činnosti, když jiní klienti právního zástupce žalobkyně podali žádosti o pobyt se žádostmi o upuštění od osobního podání žádosti, přičemž prokázali výtisky z internetové stránky www.visapoint.eu nemožnost registrace jejich žádosti o pobyt. Těmito výtisky z internetové stránky již přitom byla podle žalobkyně dostatečně prokázána dlouhodobá nefunkčnost objednávacího systému Visapoint, a proto je odmítla k této žádosti znovu přikládat. Za takových okolností je soudu zjevné, že sama žalobkyně již zvolenou kompozicí žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt selhala nejen ve své procesní povinnosti tvrdit konkrétní okolnosti svého případu ve vztahu k nemožnosti se do tohoto systému přihlásit a získat osobní termín schůzky na zastupitelském úřadu, nýbrž i v návazné povinnosti svá tvrzení náležitě a ve vztahu ke své osobě prokázat. Místo toho se uchýlila k takovým tvrzením, která opírala o zasažená veřejná subjektivní práva jiných žadatelů téhož právního zástupce, jímž žalobkyně disponuje v projednávané věci.

39. Optikou tohoto zásadního nedostatku argumentace žalobkyně následně musel soud přihlédnout i ke všem žalobkyní uplatněným žalobním námitkám, jimiž se obracela proti nefunkčnosti postupně zaváděných objednávacích systémů aplikovaných zastupitelským úřadem jako takových, resp. rozporovala zákonnost napadeného rozhodnutí z důvodů údajně nesprávné interpretace

zákona o pobytu cizinců ze strany správních orgánů. V tomto směru tedy zdejší soud konstatuje, že v podstatě všechny žalobní námitky žalobkyně níže vypořádal jen v rovině žalobkyní navozené v žalobě, čili de facto bez konkrétní vazby na žalobkyni zcela opomenuté konkrétní okolnosti zásahu právě do jejich veřejných subjektivních práv.

40. Soud v souvislosti se žalobcem tvrzenou dlouhodobou nefunkčností objednávacích systémů nadto odkazuje také na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2019, č. j. 9 Azs 440/2018 - 44, který se zabýval zásahovou žalobou proti zastupitelskému úřadu, a vyjadřoval se mj. i k povaze systému sjednávání schůzek pomocí e-mailů s alfanumerickým kódem. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[z]e zjištěného skutkového stavu nevyplynulo, že by tento systém fungoval svévolně, neprůhledně, diskriminačně, neracionálně či neférově. V případě stěžovatelů ani nelze hovořit o tom, že by jim tento systém dlouhodobě znemožňoval podat žádost o udělení povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu, neboť zásahovou žalobu podali již po dvou neúspěšných pokusech o sjednání termínu, které učinili v jeden den...“. V projednávané věci přitom sama žalobkyně žádný konkrétní neúspěšný pokus vlastní registrace do být i jen některého z postupně zaváděných systémů objednávání termínů osobních schůzek ani netvrdila, ani neprokázala.
41. Zdejší soud se dále ani neztotožnil s tvrzením žalobkyně, že povinností správního orgánu prvního stupně bylo její žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobyt vyhovět tak, jak to podle jejího názoru vyplývalo ze znění § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, když žalobkyně doložila důvody pro upuštění od osobního podání své žádosti o pobyt, které byly „dostatečně závažné a objektivní“. S tímto závěrem žalobkyně se zdejší soud nemohl identifikovat, protože, jak již uvedl výše, sama žalobkyně žádné konkrétní důvody vztažitelné právě a jen k žalobkyni ve své žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt vlastně nedoložila. Soud ověřil, že žalobkyní deklarovanou nefunkčnost systému žalobkyně vyvozovala jen z tvrzených zkušeností třetích osob, zastupovaných týmě

advokátem, nikoliv však doložením její samotné snahy se do objednávacího systému neúspěšně registrovat. Soud přitom nijak nerozporuje, že rovněž žalobkyně disponovala právem na přístup ke správnímu orgánu (při náležitém zohlednění práva na spravedlivý proces ve smyslu článku 36 odst. Listiny základních práv a svobod) a na předvídatelné a běžným žadatelem splnitelné procedurální podmínky podání a vyřízení své žádosti, k nimž bylo třeba počítat i možnost podat žádost o pobyt v reálném čase, důstojným způsobem a bez nutnosti obracet se na neoficiální zprostředkovatele, jak tyto závěry vyplynuly z jím citované judikatury Nejvyššího správního soudu. Nicméně nedostatek takto žalobkyní použité rozhodovací praxe správních soudů podle přesvědčení soudu představoval právě prvek absentujících konkrétních tvrzení žalobkyně, z nichž by bylo možné vyvozovat, že rovněž v případě žalobkyně nebylo možno žádost o pobyt podat v reálném čase a důstojným způsobem. Ostatně sama žalobkyně v žalobě použitelnost judikatorních závěrů podmiňovala skutečností, že žalobkyně prokázala objektivní důvody svědčící pro upuštění od povinnosti osobně podat žádost o pobyt. Ani v tyto námitky tedy nemohl logicky zdejší soud bez dalšího spekulativního domýšlení argumentů vejít, když uvedené závěry nebyly z tohoto důvodu na projednávanou věc pochopitelně přenositelné.

42. Má-li se soud vypořádat s další žalobní námitkou, již žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí v tom směru, že žalobkyní uváděný provozní důvod spočívající v nedostatečné kapacitě a „*úmyslném regulování počtu podaných žádostí*“ ze strany zastupitelského úřadu nebyl ustanovením § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyloučen, když takovým důvodem mohlo být „*cokoliv, co žadateli v osobním podání žádosti o konkrétní pobytové oprávnění brání*“, opět pouze v teoretické rovině uvádí, že vskutku takový provozní důvod evokující existenci svévole na straně zastupitelského úřadu mohl představovat relevantní překážku, která mohla vést při použití správního uvážení správní orgán prvního stupně k vyhovění žalobčiny žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt. Soud však jedním dechem zdůrazňuje, že žalobkyně v předešlém správním řízení takovou relevantní překážku na straně zastupitelského úřadu in concreto neprokázala.
43. Nicméně soud na tomto místě současně upřesňuje závěry žalovaného obsažené v jeho vyjádření k žalobě, že se vždy muselo jednat o důvody, jež žalobkyni jako žadateli o povolení k pobytu bránily v osobním dostavení se k podání žádosti, zejména o důvody zdravotní nebo sociální na straně samotné žalobkyně. Za takové důvody je totiž možné považovat též důvody spočívající na straně zastupitelského úřadu, které by nelegitimně bránily osobnímu podání žádosti o pobyt žadatelem (viz výše citovaná judikatura). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k naposledy uvedené kategorii možných důvodů bránících osobnímu podání žádosti ovšem v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007, zpřesnil, že „*(p)řechodná neexistence či nefunkčnost objednávacího systému zpravidla sama o sobě nezakládá odůvodněný případ, v němž je nutno umožnit žadateli nouzové podání žádosti o pobytový titul. V každém případě je ovšem třeba individuálně a zejména poctivě zvážit celkovou dobu, po kterou cizinec neúspěšně usiloval o sjednání termínu osobního podání žádosti, jakož i jiné důležité faktory (typ žádaného pobytového titulu, osoba žadatele, věk, zdravotní stav, rodinné pouto v ČR a mnoho jiných).*“ (k tomu srov. též recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, č. j. 1 Azs 216/2019 – 46) Městský soud v Praze tak uzavírá, že takových relevantních překážek existujících na straně zastupitelského úřadu se však v projednávané věci žalobkyně účinně nedovolala, když svou žalobní argumentaci nastavila právě jen jako zobecňující a na vlastních zkušenostech nezaloženou kritiku postupně zaváděných objednávacích systémů pro osobní podávání žádosti o pobyt.

44. Za důvod pro upuštění od povinnosti od osobního podání soud v posuzované věci nepovažoval ani skutečnost, že po určité období nebyl žadatelům na zastupitelském úřadě k dispozici žádný způsob k objednání termínu k osobnímu podání žádosti o pobytové oprávnění. V již výše soudem citovaném rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018 - 22, Nejvyšší správní soud připustil, že za „odůvodněný případ“ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců je třeba považovat nejen situace, kdy se cizinec objektivně nemůže dostavit k zastupitelskému úřadu, ale také situace, kdy je objektivně velmi ztížena dostupnost zastupitelského úřadu. Lze tak uvažovat i o situaci, kdy samotný zastupitelský úřad má např. natolik závažné provozní problémy, že není možné osobně navštívit. O takovou situaci se nicméně v posuzované věci nejednalo. Na zastupitelském úřadu nastalo od 1. 11. 2017 do 27. 11. 2017 období, kdy se žadatelé žádným způsobem nemohli objednat termín osobního podání žádosti. Jednalo se nicméně o období krátké a přechodné, které bylo odůvodněno přechodem na nový objednávací systém. Nadto případní žadatelé byli o tomto přechodu na nový objednávací systém a o dočasné nemožnosti objednávání termínů předem včas informováni na webových stránkách zastupitelského úřadu, kde byli rovněž obeznámeni s datem, odkdy bude možné se registrovat novým způsobem. Žalobkyně však v projednávané věci ještě těsně před zavedením nového objednávacího systému využila „alternativní“ cesty, když namísto registrace do nového objednávacího systému podala žádost o upuštění od povinnosti osobně podat žádost o pobyt. Zatakových okolností tedy soud neshledal, že by správní orgány v projednávané věci pochybily, jestliže v předložených žalobčích důvodech takový „odůvodněný případ“ k vyhovění této jeho žádosti neshledaly.
45. Jestliže žalobkyně v žalobě tvrdila, že nepřipustná byla v podstatě jakákoliv regulatorně působící opatření při objednávání k osobnímu podání žádosti o pobyt, soud se s takovým závěrem žalobkyně nemohl ztotožnit. Již ze své samotné povahy je totiž třeba jakýkoliv objednávací systém k osobnímu podávání žádostí o pobyt ze strany žadatelů vnímat jako přirozeně regulující podávané žádosti o pobyt, neboť jakýkoliv systém v sobě implikuje omezení dané příslušným časovým rozmezím v kombinaci s konečným personálním obsazením zastupitelského úřadu. *Ad absurdum* dovedeno, pokud by nebyla žádná časová omezení, čili zastupitelský úřad by objednával žadatele o pobyt na předem neurčenou dobu, resp. by zastupitelský úřad měl k dispozici nekonečné množství personálu, jistě by nebylo třeba ani žádného systému, neboť každý žadatel by buď vždy dostal termín, byť třeba značně vzdálený, anebo by si, ovšem při nezměrných nákladech na provozní pracovní sílu, takový termín mohli žadatelé sami volit.
46. Následující žalobní námitkou žalobkyně konstruovala závěr, že v důsledku vazby mezi § 169f a § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byl žadatel o povolení k dlouhodobému pobytu povinen si předem sjednat termín osobního podání takové žádosti způsobem, který zastupitelský úřad zveřejnil na své úřední desce, jenž byl ovšem současně výslovně upraven zákonem o pobytu cizinců. Takový způsob však podle žalobkyně zákon o pobytu cizinců nestanovil. Zdejší soud ovšem výklad žalobkyně dotčených ustanovení zákona o pobytu cizinců nesdílí, když z § 169f [a potažmo § 169h odst. 1 písm. a)] zákona o pobytu cizinců naprosto jednoznačně, a to přednostním použitím gramaticko – sémantické výkladové metody, vyplývalo, že žadatel byl povinen si předem sjednat termín osobního podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu způsobem, který zastupitelský úřad zveřejnil na své úřední desce. Z téhož důvodu, tj. pro zákonné vymezení způsobu sjednávání termínu osobního podávání žádostí o pobyt na konkrétním zastupitelském úřadu, bylo podle přesvědčení soudu zároveň naprosto pochopitelné, že zákon o pobytu cizinců sám

konkrétní způsob sjednávání termínů osobního podání žádostí o pobyt nestanovil, když jej z důvodu zohlednění místních i provozních podmínek zcela ponechal na zhodnocení a následné volbě provedené příslušným zastupitelským úřadem. Proto soud považuje takto prezentovaný žalobčin závěr o obsolentnosti patrně nejen návazného ustanovení § 169h odst. 1 písm. a), ale zároveň i samotného ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců, za navýsost neopodstatněný a primárně neodpovídající samotnému textu předmětných ustanovení zákona o pobytu cizinců. Takový výklad podle závěrů soudu ovšem neobstojí ani při výkladu teleologickém, čili založeném na smyslu a účelu institutu sjednávání termínů pro účely osobních podání žádostí o pobyt, v jehož jádru spočíval právě veřejný zájem na kontrole imigrace na území České republiky. Zákon o pobytu cizinců tak, i se zřetelem na shora soudem citovaná judikatorní východiska, jednoznačně preferoval osobní podání žádosti přímo na zastupitelském úřadu v přijímající zemi, nikoliv pak pravidelné upouštění od takových osobních podání žádostí o pobytová oprávnění, která musela být vždy oproti prioritní alternativě osobního podání žádosti o pobyt podmíněna dostatečně závažnými konkrétními důvody, bránícími efektivnímu kontaktu mezi žadatelem o dlouhodobé pobytové oprávnění a zastupitelským úřadem, ať byly na kterékoliv straně účastníci se takového osobního podání žádosti o pobyt.

47. K souboru žalobních námitek, jímž žalobkyně zhodnotila objednávací systémy fungující na zastupitelském úřadu jako nefunkční, netransparentní a diskriminační, soud především podotýká, že tento námitkový okruh trpěl relativní nekonkrétností ve vztahu k projednávané věci, jak již soud výše žalobkyni vytkl. Je tak nabíledni tyto žalobní námitky zásadně polemické povahy odmítnout konstatací, že v projednávané věci se soud s ohledem na abstraktní kompozici žalobních tvrzení nedobral závěru, že by žalobkyně byla diskriminována, či že by objednávací systémy jako takové trpěly neprůhledností, rovněž v relaci k žalobkyni jako žadateli o pobytová oprávnění na území České republiky, když tato dokonce ani nepředestřela žádné skutečnosti, z nichž by plynulo, že by požívala rozdílného postavení než jiný žadatel o předmětné pobytové oprávnění před tímž zastupitelským úřadem. Podstatu principu rovného zacházení (tj. nediskriminace) je možno - jednoduše řečeno - vyjádřit slovy „*ve shodných případech shodně, v rozdílných případech rozdílně.*“ Vzhledem k tomu, že v různých státech panoval různý zájem o pobytová oprávnění v České republice, bylo zcela logické, že se v jednotlivých státech konkrétní (technické) aspekty fungování zastupitelských úřadů, typicky pokud jde o objednávací systémy k podávání jednotlivých žádostí, lišily. Soud zároveň ani nepřehlédl vnitřní rozpor v žalobčině argumentaci, když sama žalobkyně svou zvolenou procesní obhajobou výslovně připustila funkčnost objednávacího systému prostřednictvím e-mailů. Žalobkyně totiž prostřednictvím svého právního zástupce opět s ohledem na veřejná subjektivní práva třetích osob uvedla, že jeho dva další klienti byli v objednávání termínů úspěšní.
48. Soudu není zřejmá ani důvodnost námitky obecné netransparentnosti objednávacích systémů, kterou žalobkyně opřela o pouhou skutečnost, že zastupitelský úřad zároveň se způsobem sjednávání termínů schůzek pro osobní podávání žádostí o pobyt nezveřejnil informace, „*kým, kdy a na základě jakých hledisek*“ byl objednávací systém stanoven, a na základě čeho byla stanovena týdenní kapacita počtu žádostí o pobyt. Soud kromě polemického a (ve vztahu k projednávané věci) obecného charakteru takto nastolené námitky uvádí, že žalobkyně zároveň neosvětlila, proč by za daných okolností měly být žadatelům k dispozici například informace o autorovi systému nebo o datu jeho zpracování, pro žadatele o pobytová oprávnění zcela irelevantní, když pro funkčnost objednávacího systému podle přesvědčení soudu nebyly vůbec podstatné.

49. Konečně k poslednímu námitkovému okruhu, jenž se týkal žalobkyní tvrzené neslučitelnosti právní úpravy zákona o pobytu cizinců s vybranými ustanoveními směrnice o sloučení rodiny, soud konstatuje, že ani těmto námitkám nepřisvědčil, když se ztotožnil s vyjádřením žalovaného k žalobě, že směrnice o sloučení rodiny nepředstavovala komplexní úpravu veškerých procesních otázek při podávání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny. Řada procesních aspektů při podávání těchto žádostí tak směrnicí o sloučení rodiny vůbec nebyla upravena a zůstalo tedy zcela na členských státech, aby, při respektování smyslu a účelu směrnice o sloučení rodiny, tyto upravily ve své vnitrostátní úpravě, tedy prostřednictvím zákona o pobytu cizinců. Uvedené platí právě i pro otázku formy podání žádosti o dlouhodobý pobyt a pro postup před podáním samotné žádosti, kteréžto aspekty směrnice o sloučení rodiny v rozporu s názorem žalobkyně neupravovala, a to ani v podobě žalobkyní tvrzených údajných kvót, pod kterými bez dalšího nesprávně rozuměla (číselně nijak nevyjádřená a patrně i početně dynamicky variabilní) organizační opatření zastupitelského úřadu ke sjednávání termínů pro účely osobních podání žádostí o pobyt. Případné přitom není podle závěrů zdejšího soudu ani žalobkyní prováděné srovnání s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009, o kodexu Společenství o vízech, jelikož toto nařízení je právním předpisem upravujícím společnou (jednotnou) vízovou politiku Evropské unie a jako takové obsahovalo, na rozdíl od směrnice o sloučení rodiny, podrobnou úpravu, pokud jde o postup a podmínky udělování víz členskými státy, tedy zcela odlišné problematiky od nyní projednávané věci.

VI. Závěr a náklady řízení

50. S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Městský soud v Praze uzavírá, že žalobu neshledal důvodnou, a proto ji v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
51. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěšná nebyla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nad rámec jeho běžné administrativní agendy žádné náklady nevznikly.

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, 20. 5. 2020

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu