



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. T. H. P.**
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 žalovaného ze dne 1. 3. 2018, č. j. 100645-3/2018-OPL,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně byla dne 5. 12. 2017 v úředních hodinách vpuštěna do budovy Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“), neboť si předem v systému Visapoint sjednala termín k osobnímu podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum. Registraci k podání víza využila k tomu, aby si zajistila vstup na zastupitelský úřad a mohla požádat o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny, jelikož se jí nepodařilo

sjednat si v systému Visapoint termín k osobnímu podání takové žádosti, kterou hodlala podat. Zastupitelský úřad rozhodl o nepřijatelnosti žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny, kterou žalobkyně osobně podala, usnesením poznamenaným do spisu dle § 169h 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“). Žalobkyně vzápětí osobně podala žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o dlouhodobý pobyt dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, kterou odůvodnila nemožností registrace v systému Visapoint a nemožností telefonického sjednání termínu pro podání žádosti. Usnesením ze dne 10. 1. 2018, č. j. 3944/2017-Hanoi-12a, zastupitelský úřad zamítl dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců její žádost o upuštění od osobního podání žádosti o pobyt a řízení o žádosti zastavil (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí rozklad, který byl rozhodnutím ministra zahraničních věcí ze dne 1. 3. 2018, č. j. 100645-3/2018-OPL, zamítnut a prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno (dále jen „napadené rozhodnutí“).

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně tvrdila, že se opakovaně a marně pokoušela prostřednictvím svého právního zástupce sjednat si v systému Visapoint předem termín k osobnímu podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, systém však vždy odpověděl, že žádné termíny nejsou volné a že se má o registraci pokusit později. Žalobkyně vytkla žalovanému ukončení systému Visapoint až k 31. 10. 2017, ačkoli od června 2017 musel vědět o nezákonnosti tohoto systému v souvislosti s rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu. Vlivem pozdního ukončení systému Visapoint byla ještě v den podání své žádosti nucena registrovat se v tomto systému, čímž byla poškozena a donucena k podání žádosti shora popsaným způsobem.
3. Žalobkyně namítla, že postupovala v souladu s § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění novely účinné od 15. 8. 2017 a žalovanému doložila objektivní důvody vylučující osobní podání žádosti. Uvedla, že zastupitelský úřad musí při existenci a prokázání objektivních důvodů upustit od povinnosti osobního podání žádosti a v tomto směru odkázala na rozsudky Krajského soudu v Plzni z 21. 12. 2016, č. j. 57 A 53/2015-96, a Nejvyššího správního soudu z 25. 5. 2017, č. j. 10 Azs 97/2017-42. Výklad žalovaného, že za případy odůvodňující upuštění od povinnosti osobního podání žádosti se považují případy zvláštního zřetele hodné, zejména zdravotní důvody, kvůli nimž žadatel není momentálně objektivně schopen dostavit se na zastupitelský úřad, označila za nesprávný a uvedla, že důvodem pro prominutí osobního podání žádosti může být cokoliv, co žadateli brání v osobním podání žádosti, včetně překážek na straně zastupitelského úřadu. To byl její případ, když nebyla schopna se zaregistrovat v systému Visapoint. Odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010, s tím, že přístup k orgánům veřejné moci je jeden z aspektů spravedlivého procesu, a doplnila, že na její žádost dopadají i závěry rozšířeného senátu téhož soudu z rozsudků z 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52 a č. j. 7 Azs 227/2016-36, neboť jako žadatel o pobytové oprávnění má právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), přičemž toto právo zahrnuje i možnost podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem. Dále uvedla, že se přístup zastupitelského úřadu k registraci žadatelů nezměnil a zůstal beze změny i systém Visapoint. S ohledem na novelu zákona o pobytu cizinců tomu však nemohla po 15. 8.

2017 čelit nouzovými „kreativními“ způsoby, nýbrž musela požádat o upuštění od podmínky osobního podání žádosti, a to učinila.

4. Současně namítla, že prvoinstanční rozhodnutí i napadené rozhodnutí jsou nicotná, protože zastupitelský úřad nemá kompetenci zastavit řízení dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jde-li o žádost podanou žadatelem osobně a ona podala svoji žádost osobně, byť spolu s žádostí o prominutí jejího osobního podání. Má za to, že splnila veškeré podmínky osobního podání vymezené v § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců, tj. i podmínku podání žádosti „v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění“, jelikož zákon neobsahuje bližší pravidla určující kdo, jakým způsobem a v jakém rozsahu je oprávněn určit tuto dobu. Uvedla, že právo na podání žádosti o pobytové oprávnění zaručuje čl. 36 odst. 1 Listiny, přičemž na základě čl. 36 odst. 4 Listiny mohou být podmínky a podrobnosti tohoto práva upraveny pouze zákonem. Zákon o pobytu cizinců však takovou úpravu neobsahuje a je nepřípustné, aby tak činil neformálně a svévolně zastupitelský úřad. Vyslovila se k protiústavnosti takové praxe a namítla, že tím, že zastupitelský úřad určuje svévolně a neformálně dobu pro podání žádostí o jednotlivé druhy pobytových oprávnění, není doba určena vůbec a žadatelé tedy mohou své žádosti podat osobně kdykoli v pracovní době zastupitelského úřadu.
5. Žalobkyně se dále vymezila vůči způsobu sjednávání termínů k osobnímu podání žádostí na zastupitelském úřadu. Povinnost registrace prostřednictvím systému Visapoint ani telefonická, e-mailová či osobní registrace podle ní není a nebyla stanovena zákonem o pobytu cizinců, přesto § 169h odst. 1 písm. a) citovaného zákona stanoví nepřijatelnost žádosti o pobyt, pokud si cizinec předem nesjednal termín podání žádosti způsobem stanoveným tímto zákonem. Povinnost předem si sjednat termín osobního podání žádosti v § 169f zákona o pobytu cizinců nelze podle žalobkyně vykládat odděleně od ustanovení § 169h odst. 1 písm. a) téhož zákona. Zastupitelský úřad nemůže zveřejnit jakýkoli způsob sjednání termínu, nýbrž jen takový, který výslovně stanoví zákon o pobytu cizinců.
6. Podle žalobkyně je regulování počtu žadatelů o pobyt v České republice skrze objednávací systém protizákonné a netransparentní, neboť nejsou zřejmá kritéria nastavení počtu takových žádostí. Tímto způsobem rovněž dochází k diskriminaci na základě státní příslušnosti. Žádné ustanovení zákona o pobytu cizinců neopravňuje orgán veřejné moci bránit vietnamským občanům v osobním podání žádosti. Zastupitelský úřad a žalovaný jsou povinni umožnit žadatelům podat žádost osobně v přiměřeném čase a lidsky důstojným způsobem. Žalobkyně popsala současný způsob objednávání se k osobnímu podání žádosti a uzavřela, že nemá zaručenu možnost podat žádost normálním způsobem. Jejím právnímu zástupci se podaří objednat klienty jen v minimu případů, objednávací systém je nadále netransparentní, počet sjednaných termínů a podaných žádostí je regulován (kapacita je omezena jen na 20 žádostí týdně) a její šance na osobní podání žádosti jsou tak minimální.
7. Žalobkyně dále namítla, 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 jejím čl. 8, který zakazuje členským státům brát v úvahu při slučování rodin přijímací kapacitu.
8. Navrhla zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k novému projednání.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný po rekapitulaci skutkového stavu a žalobních tvrzení nejprve zdůraznil, že ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se pobytových titulů nelze vykládat izolovaně od základního účelu uvedeného zákona, kterým je veřejný zájem na kontrolované migraci, ne ochrana subjektivních práv občanů cizích států, kteří obecně nemají právo pobývat na území České republiky.
10. Nesouhlasil s tím, že žadatelé při objektivně doložitelných důvodech mohou od data účinnosti shora zmíněné novely zákona o pobytu cizinců podat svoji žádost jakýmkoli jiným způsobem a řízení o žádosti bude zahájeno dnem, kdy zastupitelskému úřadu taková žádost došla. Žalovaný zdůraznil, že z ustanovení § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců plyne povinnost cizince podat žádost osobně. Zastupitelský úřad má dle § 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. Poukázal na to, že se žalobkyně osobně dostavila na zastupitelský úřad k podání žádosti a teprve po jejím odmítnutí podala žádost o upuštění od jejího osobního podání. Osobní fyzická přítomnost žalobkyně na zastupitelském úřadu podle žalovaného pojmově vylučuje možnost upustit od povinnosti osobního podání.
11. Výklad, že zastupitelský úřad musí při existenci a prokázání objektivních důvodů upustit od povinnosti osobního podání žádosti, považuje žalovaný za ryze účelový. Upuštění od povinnosti osobního podání je subsidiárním řešením, jemuž může zastupitelský úřad vyhovět na základě správního uvážení, shledá-li, že konkrétní okolnosti skutečně znemožňují osobní podání a nesou pro žadatele nepřiměřenou zátěž (zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015, bod 26). Důvody žalobkyně nebyly natolik závažné a výjimečné, aby odůvodnily upuštění od povinnosti osobního podání. Žalovaný nesouhlasil ani s výkladem, že objektivním důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti může být cokoli, co žadateli brání v osobním podání žádosti. Uvedl, že se musí jednat o důvody, které žadateli objektivně brání v tom, aby se fyzicky osobně dostavil k podání žádosti. Doplnil, že si žalobkyně protiřečí, když poukazuje na povinnost zahájit řízení při podání žádosti nouzovým způsobem, a současně uvádí, že se na ni dané pravidlo nevztahuje, neboť je třeba dodržet postup dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců a požádat o upuštění od osobního podání žádosti. Nesouhlasil ani s tvrzením, že žalobkyně podala žádost osobně. V tomto ohledu zdůraznil, že nesplnila podmínku předchozí registrace na daný pobytový titul, když osobní podání se váže k podání žádosti, k níž si žadatel předem sjednal termín. Zastupitelský úřad tudíž měl pravomoc zastavit řízení.
12. Dále se vyjádřil k regulaci počtu žádostí o pobytové tituly, prováděné zastupitelským úřadem na základě § 169d odst. 2, § 169f a § 169h zákona o pobytu cizinců. Zákonné zmocnění k určení způsobu sjednání termínů osobního podání žádostí je dáno v § 169f zákona o pobytu cizinců. Důvodem jsou rozdílné podmínky při výkonu vízové agendy, místní rozdíly v počtu poptávaných žádostí i kapacitní možnosti zastupitelských úřadů. Obdobný závěr vyplývá z čl. 32 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009, o kodexu Společenství o vízech (dále jen „vízový kodex“), i např. ze stanoviska generálního advokáta Soudního dvora Evropské unie ve věci C-84/12, Rahmanian Koushakaki proti Bundesrepublik Deutschland. Skutečnost, že žadatelka nezískala prostřednictvím systému Visapoint termín k podání žádosti, zatímco jiný

žadatel ano, svědčí o funkčnosti tohoto systému a o tom, že zájem o počet termínů byl vyšší než kapacitní možnosti a systém jen plnil regulační funkci. Organizace podávání žádostí o pobytová oprávnění je v souladu s ústavním pořádkem a vzhledem k potřebě reagovat na místní podmínky není ani diskriminační. Žalovaný odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016, bod 101, podle něhož úkolem veřejné správy je technické uspořádání vyřizování žádostí takovým způsobem, aby je bylo možné s přiměřenými náklady zvládat. Žalovaný nesouhlasil s tím, že pokud by se žalobkyně nedostavila na základě registrace na schengenské vízum, měla by minimální šanci podat si žádost o dlouhodobý pobyt a zdůraznil, že takovým postupem by získala neoprávněnou výhodu na úkor řádně objednaných žadatelů.

13. K žalobní námitce týkající se postupu zastupitelského úřadu v rozporu s čl. 8 směrnice o právu na sloučení rodiny, žalovaný uvedl, že čl. 8 citované směrnice se netýká omezení počtu podávaných žádostí, ale primárně upravuje požadovanou dobu legálního pobytu rodinného příslušníka na území České republiky. Objednávací systém, ať již Visapoint nebo současné telefonické objednávání, není v rozporu se směrnicí o právu na sloučení rodiny, neboť řeší jen organizaci podávání žádostí a nezavádí žádné kvóty.
14. Co se týče rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 9 Aps 6/2010, tento se na projednávaný případ nevztahuje s ohledem na právní a skutkové odlišnosti. Žalobkyně při jeho interpretaci opominula i povinnost žadatele dodržet při podání žádosti zákonem stanovené podmínky.
15. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout jako nedůvodnou.

IV. Replika žalobkyně

16. Žalobkyně zdůraznila, že předmětem její žaloby není právo pobývat na území České republiky, nýbrž právo podat žádost o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny takovým způsobem, jehož důsledkem bude zahájení řízení o žádosti. Poukázala na to, že směrnice o právu na sloučení rodiny jí zaručuje právo na povolení pobytu za účelem společného soužití s manželem, kterému byl v České republice povolen pobyt.
17. Doplnila, že čl. 8 směrnice o právu na sloučení rodiny je třeba 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, jakož i v souladu s recitálem 13 směrnice o právu na sloučení rodiny. Přijímací kapacita nemůže oprávnit zavedení jakéhokoli systému kvót. Žalovaným zmíněná kontrola migrace znamená zavedení kvót na počty podaných žádostí. Členské státy nemohou přijímat procesní postupy nebo stanovit hmotněprávní podmínky, které jsou pro žadatele a osoby usilující o sloučení rodiny méně příznivé než ty, jež stanoví směrnice o právu na sloučení rodiny. V tomto ohledu odkázala zejména na čl. 5 odst. 1 až 3 citované směrnice s tím, že česká právní úprava podmiňující zahájení řízení o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny osobním podáním žádosti je v rozporu s čl. 5 odst. 3 této směrnice. Uvedla, že pokud by směrnice o právu na sloučení rodiny umožňovala uložit žadateli takovou povinnost, obsahovala by výslovné oprávnění pro členské státy, jako to činí vízový kodex ve svém čl. 9 odst. 2.

V. Duplika žalovaného

18. Podle žalovaného není právo na povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny absolutní, přičemž poukázal na omezení působnosti směrnice dle jejího čl. 3 odst. 1. Dodal, že právo na povolení k pobytu za účelem společného soužití s manželem nevylučuje oprávnění členského státu stanovit si pravidla organizace přijímání a zpracovávání takových žádostí. Jádrem sporu je přitom právě nesplnění zákonných požadavků kladených na žadatele v rámci organizace žádostí.
19. Žalovaný dále zopakoval své námitky k aplikaci čl. 8 směrnice o právu na sloučení rodiny a vymezil se vůči tvrzení, že by zastupitelský úřad zaváděl kvóty. Objasnil rovněž podstatu směrnic jako sekundárního právního aktu Evropské unie a zdůraznil nemožnost jejich srovnávání s přímo použitelným nařízením, tedy i s vízovým kodexem.

VI. Skutkové a právní závěry krajského soudu

20. 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 rozhodl bez jednání, neboť žalobkyně s takovým postupem výslovně souhlasila a souhlas žalovaného byl presumován (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Skutkový stav věci:

21. Ze správního spisu soud zjistil následující rozhodné skutečnosti:
22. Žalobkyně doručila dne 5. 12. 2017 zastupitelskému úřadu žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. V žádosti jmenovala svého manžela, uvedla místo jeho bydliště na území České republiky, a jmenovala i svoji dceru T. A. V. *(její správní žalobu projednává zdejší soud samostatně pod sp. zn. 30 A 31/2018 – poznámka soudu)*.
23. Dne 5. 12. 2017 rozhodl zastupitelský úřad usnesením č. j. 3944/2017-HANOI-12, které poznamenal do spisu, o nepřijatelnosti žádosti žalobkyně o udělení dlouhodobého pobytu za účelem soužití rodiny. Rozhodnutí odůvodnil tím, že si žalobkyně předem nesjedнала termín k podání žádosti, ačkoliv zastupitelský úřad stanovil tuto povinnost dle § 169h odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a dále tím, že nepodala žádost osobně dle § 169h odst. 3 citovaného zákona. Žalobkyni byl vrácen tiskopis žádosti a spolu s vyslovením nepřijatelnosti žádosti byla písemně poučena, že řízení nebylo zahájeno, na její žádost se hledí, jako by nebyla podána, a o důvodech nepřijatelnosti žádosti.
24. Téhož dne (5. 12. 2017) žalobkyně doručila zastupitelskému úřadu žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců a připojila k ní formulář žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny, který předtím osobně doručila na zastupitelský úřad a který jí byl vrácen spolu s vyrozuměním o nepřijatelnosti žádosti. Žádost o upuštění od osobního podání žádosti odůvodnila tím, že se pokoušela prostřednictvím právního zástupce o registraci za účelem podání žádosti o dlouhodobý pobyt, ale webová stránka www.Visapoint.eu jí registraci neumožnila, protože žádné termíny nebyly volné. K doložení marných pokusů napsala, že „uvádí veškeré doklady o marných pokusech o registraci [na webové stránce www.Visapoint.eu], které její právní zástupce přiložil k žádostem jiných žadatelů, kteří postupovali obdobným způsobem a podali svoje žádosti od 25. 8. 2017 až do omezení provozu konzulárního úseku

Velvyslanectví České republiky v Hanoji dne 9. 11. 2017.“ Dále uvedla, že od 24. 11. 2017 byl zprovozněn nový objednávací systém, částečně telefonicky a částečně osobním sjednáváním termínů, a že předkládá doklad o marných pokusech svého právního zástupce o telefonické sjednání termínu po dni 24. 11. 2017. K osobnímu sjednání termínu uvedla, že nemá možnost opakovaně jezdit na zastupitelský úřad a stát venku celou noc s malou šancí, že ráno bude mezi deseti šťastnými, kteří mohou podat žádost. Dále se obecným způsobem vymezila vůči starému i novému způsobu sjednávání termínů k osobnímu podání žádosti. Jako přílohu žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti uvedla formulář žádosti o dlouhodobý pobyt. Doklad o marných pokusech právního zástupce o telefonické sjednání termínu po 24. 11. 2017 ani doklady o marných pokusech právního zástupce o registraci, které měl přiložit k žádostem jiných žadatelů, nejsou v žádosti jako příloha žádosti uvedeny, a nejsou ani součástí správního spisu.

25. Žádost žalobkyně o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt ze dne 5. 12. 2017 byla zamítnuta podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců usnesením zastupitelského úřadu ze dne 10. 1. 2018, č. j. 3944/2017-HANOI-12a. Současně bylo řízení o žádosti o pobyt zastaveno. Zastupitelský úřad poukázal zejména na to, že posouzení odůvodněnosti případů závisí na jeho úvaze a jde zpravidla o důvody zvláštního zřetele hodné, zejména zdravotní důvody, kvůli nimž žadatel objektivně není schopen dostavit se na zastupitelský úřad. Uvedl, že takové důvody žalobkyně nedoložila.
26. Dne 1. 3. 2013 vydal ministr zahraničních věcí rozhodnutí č. j. 100645-3/2018-OPL, kterým zamítl rozklad žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí a potvrdil jej. *(Záhlaví napadeného rozhodnutí zmiňuje žádost o povolení k trvalému pobytu místo povolení k dlouhodobému pobytu, není však sporu o tom, že v řízení o opravném prostředku byla přezkoumávána právě žádost žalobkyně o upuštění od podmínky osobního podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu ze dne 5. 12. 2017 – pozn. soudu).* Žalobkyně v podaném rozkladu uváděla tytéž námitky jako v žalobě. Vyjádřila nesouhlas se způsobem filtrace počtu podávaných žádostí, který považuje za rozporný s čl. 36 Listiny a s právem na přístup ke správnímu orgánu a na podání žádosti, namítla minimální šance na podání žádosti, netransparentnost nového objednávacího systému, zavedení diskriminace na základě vietnamské státní příslušnosti, rozpor regulace počtu podávaných žádostí za účelem sloučení rodiny se směrnicí o právu na sloučení rodiny, a odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106, s tím, že regulace a kontrola imigrace musí být prováděna na základě jasných, zákonem stanovených postupů a pravidel. Žalovaný v napadeném rozhodnutí poukázal na kapacitní možnosti zastupitelského úřadu, který musel žádost žalobkyně posoudit jako nepřijatelnou, jestliže se jí nepodařilo zaregistrovat pro nedostatek volných termínů. Vyjádřil se k zákonem dané pravomoci zastupitelského úřadu regulovat podávání žádostí o pobyty dle místních podmínek, k uspořádání vyřizování žádostí o pobytová oprávnění, k organizaci činnosti zastupitelského úřadu a k údajnému rozporu přijímání omezeného počtu žádostí se směrnicí o právu na sloučení rodiny. Žalovaný rovněž poukázal na nepřiléhavost argumentace rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106, a zdůraznil, že by pro žalobkyni nebyl problém dostavit se osobně k podání žádosti.

Právní stav věci:

27. Soud na úvod právního posouzení věci předesílá, že je obeznámen s problematickým fungováním objednávacího systému Visapoint, jehož provoz byl ukončen k 31. 10. 2017. Případ žalobkyně je však projednáván v režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, v jehož rámci jsou správní soudy povoleny k ochraně práv konkrétních účastníků v konkrétní věci (srov. ustanovení § 2 s. ř. s.). Žalobkyně učinila předmětem soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí zastupitelského úřadu o zastavení řízení o žádosti žalobkyně ze dne 5. 12. 2017 o povolení k dlouhodobému pobytu a o zamítnutí její žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání této 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. Neposuzoval situaci jiných, od žalobkyně odlišných žadatelů o pobytová oprávnění. Jak 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 ze dne 4. dubna 2013 č. j. 1 Afs 12/2013-30, bod 19).
28. Po provedeném přezkumném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
29. Obecně je žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území (dále jen „společné soužití rodiny“) upravena v § 42a zákona o pobytu cizinců. Žádost je oprávněn podat cizinec, který je manželem cizince s povoleným pobytem na území, přičemž tuto žádost musí podat na zastupitelském úřadu (srov. § 42a odst. 1 písm. a), odst. 4 citovaného zákona).
30. Zákon o pobytu cizinců stanoví rovněž povinnou formu podání žádosti. Na základě § 169d odst. 1 citovaného zákona 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.“*
31. 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.“*
32. Ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců dává zastupitelskému úřadu možnost zvolit v odůvodněných případech mimořádný postup spočívající v upuštění od podmínky osobního podání žádosti. Podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců *„zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit, pokud současně s doručením žádosti cizinec doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Řízení je v případě podle věty první zahájeno dnem, kdy žádost došla zastupitelskému úřadu. Neupustí-li zastupitelský úřad v případě podle věty první od povinnosti osobního podání žádosti, řízení o žádosti usnesením zastaví. Zastupitelský úřad může od povinnosti osobního podání žádosti upustit také bez uvedení důvodů cizincem, jsou-li mu důvody pro toto upuštění známy z jeho úřední činnosti, nebo může učinit na své úřední desce prohlášení, že od povinnosti osobního podání žádosti upouští pro určitý druh žádostí o*

pobytová oprávnění podaných v budoucnu, a to zejména v případech, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem vládou schváleného programu.

33. Námitka žalobkyně, podle níž jsou prvoinstanční i napadené rozhodnutí nicotnými, protože zastupitelský úřad nemá kompetenci zastavit řízení podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jde-li o žádost podanou žadatelem osobně, není důvodná. Podmínkou pro zastavení řízení totiž není osobní předání žádosti na zastupitelském úřadě kdykoli během pracovní doby, jak uváděla žalobkyně, nýbrž skutečnost, že zastupitelský úřad neupustil od povinnosti osobního podání žádosti podle § 169d odst. 3, věta první, zákona o pobytu cizinců. Zákonodárce vyjádřil jasně svůj záměr považovat za osobní podání žádosti dle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců pouze takový úkon, kterým žadatel současně splní všechny podmínky stanovené v § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců, tedy i podmínku podání žádosti „v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytoových oprávnění“.
34. 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 již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 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. Rozšířený senát 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 takovéto účely zcela logický a slouží k tomu, aby si Česká republika mohla právě takto ověřit zejména totožnost, motivaci, osobní a další poměry žadatele a na základě toho zvážit bezpečnostní rizika a jiné aspekty související s následným uvážením, zda žadateli má, anebo nemá být vyhověno. Zejména pokud správní orgány adekvátně využívají ustanovení o možnosti upustit od osobního podání žádosti (§ 169 odst. 14 věta druhá, § 170 odst. 1 věta druhá), není důvodu o ústavní konformitě povinnosti osobního podání žádosti o některá povolení k pobytům či o některá víza jakkoli pochybovat.“
35. Osobní podání žádosti zákonodárce vyžaduje za legitimním účelem, neboť slouží k ověření totožnosti a motivace žadatele, včetně jeho osobních a jiných poměrů, ale i ke zvážení bezpečnostního rizika a dalších aspektů nutných pro posouzení, zda správní orgán žádosti vyhová. Z dikce ustanovení § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců je patrné, že z hlediska osobního podání žádosti je důležité, aby byla žádost podána „osobě přímo se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu určené k přijetí žádosti“. Určení pracovní doby a využití kapacit zastupitelského úřadu pro příjem jednotlivých druhů žádostí o pobytová oprávnění je typickým úkonem v rámci uspořádání vyřizování žádostí o pobytová oprávnění. Veřejná správa je přitom oprávněna organizovat příjem žádostí takovým způsobem, aby je byla schopna za přiměřených nákladů zvládat, jak také zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku z 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011-62. Pokud veřejná správa umožní žadatelům v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem žádosti podat, žadatelé jsou povinni respektovat nastavenou

organizaci při přijímání konkrétních druhů žádostí orgánem veřejné správy. Z uvedených důvodů nelze souhlasit s žalobkyní, která označila určování úředních dob pro podání jednotlivých žádostí o různé druhy pobytových oprávnění ze strany zastupitelského úřadu za svévoli. Zákon nemusí nutně obsahovat bližší pravidla stanovující kdo, jakým způsobem a v jakém rozsahu je oprávněn určit *konkrétní dobu* pro příjem té které žádosti o daný druh pobytového oprávnění. Ostatně ani úřední hodiny správních úřadů nejsou upraveny zákonem. Zákonodárce ponechává 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. Názor žalobkyně, že s ohledem na svévoli zastupitelského úřadu vůbec nebyla platně určena doba k podání žádosti o pobytové oprávnění a žadatelé mohli žádosti podat osobně kdykoli v pracovní době zastupitelského úřadu, nelze přijmout. K požadavku respektovat stanovené úřední hodiny jednotlivých agend zastupitelského úřadu se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku z 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017-33), v němž přiléhavě vysvětlil, že, *[t]rvání na respektování úředních hodin jednotlivých agend zastupitelského úřadu není přímým zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Jakkoliv má násobně vyšší poptávka po podání žádostí na ZÚ Hanoj za důsledek, že nikoliv všichni žadatelé mohou být v každý okamžik úředních hodin uspokojeni, fakt, že se na některého žadatele nedostane řada, je pouhým nepřímým důsledkem regulace správního úřadu v podobě úředních hodin. [...] Správní úřad při výkonu své pravomoci v zahraničí nemá stejné technické a personální možnosti jako správní úřady na území České republiky a jeho provoz je podstatně nákladnější než provoz tuzemských správních úřadů. S přihlédnutím ke zvláštní povaze výkonu státní správy v zahraničí a z toho vyplývajících omezení nezakládá pocíťovaná nedostatečnost kapacit, resp. umožnění osobního podání žádosti ještě nezákonnost takového postupu správního orgánu.* Žalobkyně byla povinna podat žádost osobně způsobem předpokládaným v § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Jelikož zastupitelský úřad současně rozhodl o neupuštění od povinnosti osobního podání žádosti, byl na základě § 169d odst. 3 citovaného zákona oprávněn rozhodnout i o zastavení řízení o této žádosti. Námitce o nicotnosti rozhodnutí zastupitelského úřadu i napadeného rozhodnutí žalovaného nelze přisvědčit.

36. Žalobkyně nebyla ani krácena 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. V souladu s § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců následně došlo k zastavení řízení o žádosti o pobytové oprávnění, neboť žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění nebylo vyhověno. O tom zastupitelský úřad rozhodl usnesením ze dne 10. 1. 2018, č. j. 3944/2017-HANOI-12a, proti němuž podala žalobkyně rozklad. Rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti ze dne 5. 12. 2017 není pro projednávanou věc zásadní, jelikož žalobkyně docílila (opětovným) podáním žádosti o pobytové oprávnění spolu s žádostí o upuštění od osobního podání této žádosti zahájení správního řízení. V jeho rámci bylo vydáno i napadené rozhodnutí, které potvrdilo zamítnutí žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění, spolu se zastavením řízení o této žádosti, a rozhodnutí je i předmětem tohoto soudního přezkumu.
37. Žalobkyně tvrdila, že měla objektivní důvody vylučující osobní podání žádosti, které žalovanému doložila. Namítla, že zastupitelský úřad jí byl povinen při existenci a prokázání objektivních důvodů vyhovět a upustit od osobního podání žádosti. Uvedený

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 předvídaným způsobem, jak tvrdila žalobkyně. Výraz „může“ v ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců zřetelně svědčí o tom, že se nepředpokládá jako jediný možný právní následek upuštění od osobního podání, nýbrž že se připouští i nevyhovění takové žádosti, a to na základě volné (správní) úvahy zastupitelského úřadu, přičemž kombinace správního uvážení s neurčitým právním pojmem zpravidla diskreční pravomoc správního orgánu omezuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 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 které 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 se proto na projednávanou věc nevztahují.

38. Soud zdůrazňuje, že předmětem projednávané věci je správní rozhodnutí o nevyhovění žádosti o upuštění od podmínky osobního podání žádosti o pobytové oprávnění dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Správní uvážení musí probíhat vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či podle základních zásad právních, jimiž je ovládáno rozhodování správních orgánů (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 31/08). Z prvostupňového rozhodnutí však vyplynulo, že zastupitelský úřad nepovažoval případ žalobkyně za odůvodněný, tudíž neměl za to, že by ve věci žalobkyně byl vůbec dán 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 jeho výkladu a aplikace skutkového stavu pod neurčitý právní pojem, nikoli předmětem správního uvážení, jenž spadá do diskrece správního orgánu. Proto uvedená otázka podléhá úplnému soudnímu přezkumu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154). Úkolem soudu tudíž bylo přezkoumat, zda rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v řádném procesu vymezeném normami hmotného i procesního práva, s vyloučením případné svévole při naplňování obsahu neurčitého právního pojmu ze strany správních orgánů, jelikož správní úvaha žalovaného o upuštění od osobního podání žádosti se mohla uplatnit teprve tehdy, došlo-li by k naplnění neurčitého právního pojmu, tj. pokud by se jednalo o „odůvodněný případ“.
39. Podání žádosti o povolení k taxativně vymezeným pobytům jinou než osobní formou 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 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). Žalobkyni lze přisvědčit v tom, že odůvodněné případy nelze redukovat zejména na omezení způsobená především zdravotním stavem, jak uvedl zastupitelský úřad

v prvostupňovém rozhodnutí. Zákon o pobytu cizinců takové omezení při výkladu daného právního pojmu nestanoví. Z důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb., který zavedl možnost upuštění od osobního podání, naopak plyne, že zákonodárce nehodlal možnost omezit jen na případy odůvodněné zdravotními potížemi, když uvedl příkladem i velkou vzdálenost. Soud souhlasí s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106, na který zde odkazuje, 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.*“ Proto nelze přitakat žalovanému, podle něhož se judikát na případ žalobkyně nevztahuje a musí se jednat jen o důvody objektivně bránící žadateli v tom, aby se fyzicky osobně dostavil k podání žádosti. Důvody znemožňující podání žádosti o pobytové oprávnění totiž jistě mohou nastat i na straně zastupitelského úřadu (viz níže bod 40 tohoto rozsudku). S žalobkyní lze pak souhlasit v tom ohledu, že z citovaného rozsudku vyplývá oprávněný požadavek žadatele o pobytový titul domáhat se, aby bylo přezkoumáno, zda bylo rozhodnutí o upuštění od osobního podání žádosti vydáno v řádném řízení vymezeném normami hmotného i procesního (správního) práva s vyloučením případné svévole rozhodujícího orgánu.

40. Text zákona nespécifikuje případy či situace, na jejichž základě by bylo možné dovodit, co konkrétně měl zákonodárce na mysli pod pojmem „odůvodněné případy“. Tím byl vytvořen prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace spadá pod neurčitý právní pojem či nikoli, a aby na základě takové interpretace učinila další rozhodnutí. Soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018-22, v němž soud uzavřel, 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.“ Co se týče provozních problémů na straně zastupitelského úřadu, které žadateli znemožní osobní podání jeho žádosti, ovšem zdůraznil rozšířený senát ve shora citovaném rozsudku č. j. 10 Azs 153/2016-52, že technické uspořádání vyřizování žádostí je na veřejné správě, nikoli na zákonodárci, a poukázal i na zajištění přiměřeného časového horizontu, v němž bude žadatel moci žádost podat.
41. Ve věci žalobkyně je tedy zásadní skutečnost, zda jí bylo vlivem technického uspořádání přijímání žádostí ze strany zastupitelského úřadu znemožněno osobně podat žádost o dlouhodobý pobyt nebo si sjednat termín k osobnímu podání takové žádosti, a to v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem.
42. V projednávané věci je nutné rovněž zdůraznit, že žalobkyně byla povinna v žádosti o upuštění od osobního podání uvést konkrétní důvody, proč právě její případ má být „odůvodněným případem“, kdy by zastupitelský úřad neměl nadále trvat na podmínce osobního podání žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67). Žalobkyně byla též povinna doložit jí tvrzené skutečnosti (srov.

rozsudek téhož soudu ze dne 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.

43. Žalobkyně v žalobě blíže nevysvětlila, jakým způsobem žalovanému doložila existenci objektivních důvodů vylučujících osobní podání žádosti. Svoji žádost od upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění odůvodnila pouze tvrzením, že se pokoušela prostřednictvím svého právního zástupce marně registrovat v systému Visapoint k podání žádosti o dlouhodobý pobyt. Nekonkretizovala, jak dlouho se konkrétně ona sama (prostřednictvím zástupce) marně snažila o sjednání termínu, pouze sdělila, že jako doklad uvádí veškeré doklady o marných pokusech o registraci, které její právní zástupce přiložil k žádostem jiných žadatelů, kteří postupovali obdobně a podali své žádosti od 25. 8. 2017 do omezení provozu zastupitelského úřadu dne 9. 11. 2017. Neuvedla, zda se i ona pokoušela o registraci již ode dne 25. 8. 2017 nebo až od pozdějšího data, a nespecifikovala to ani v žalobě. Žaloba je v tomto ohledu ryze obecná, obsahuje výtky vůči starému i novému systému pro sjednávání termínů k osobnímu podání žádosti o pobytové oprávnění na zastupitelském úřadě, avšak blíže nevysvětluje, proč právě žalobkyně sama nemá šanci sjednat si v přiměřeném časovém rámci termín skrze nový objednávací systém (telefonicky nebo osobně v živé frontě). K žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobyt žalobkyně nepřipojila žádné doklady.
44. Od 24. 11. 2017 zastupitelský úřad spustil nový objednávací systém, v němž se termíny sjednávaly telefonicky a osobně v tzv. živé frontě. Ve vztahu k telefonickému objednávání termínů žalobkyně uvedla v žádosti o upuštění od osobního podání žádosti ze dne 5. 12. 2017, že se její právní zástupce pokoušel sjednat ode dne 24. 11. 2017 po telefonu termín marně. K osobnímu sjednání termínu sdělila, že nemá možnost opakovaně jezdit na zastupitelský úřad a stát venku celou noc, blíže své důvody však nerozvedla (např. zda jí osobní sjednání termínu znemožňuje velká vzdálenost od místa zastupitelského úřadu, její zdravotní stav, anebo jde o jiné osobní důvody). Nelze ani přehlédnout, že nový objednávací systém v okamžiku, kdy žalobkyně požádala o upuštění od osobního podání žádosti, fungoval dva týdny a po této době žalobkyně tvrdila, že nemá možnost podat žádost normálním způsobem a její šance na podání žádosti jsou minimální. Neuvedla ani nedoložila, proč právě jí, na rozdíl od ostatních žadatelů, objednávací systém po telefonu ani v živé frontě nezaručuje možnost podat žádost v přiměřené době. Pokud se žalobkyně dovolávala rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, soud zdůrazňuje, že z něj vyplývá, že žádost podaná nouzově mimo předpokládané podmínky je přípustná tehdy, pokud se žadatel opakovaně pokouší sjednat si osobní termín podání žádosti skrze objednávací systém, avšak veřejná správa mu v přiměřené lhůtě neposkytne možnost podání žádosti postupem zákonem standardně předpokládaným. V souladu s těmito závěry rozšířeného senátu by žádost žalobkyně o pobytové oprávnění bylo nutné věcně posoudit, kdyby žalobkyně byla povinna objednat se k osobnímu podání přes systém Visapoint, tj. způsobem, který byl v judikatuře správních soudů opakovaně a dlouhodobě označován jako neodpovídající požadavkům zákona. Žalobkyně však podala žádost o pobytové oprávnění a požádala o upuštění od podmínky osobního podání

žádosti dne 5. 12. 2017, tj. v době, kdy již nebyl systém Visapoint v provozu (systém byl ukončen k 31. 10. 2017). V žalobě tvrdila, že se opakovaně a marně pokoušela prostřednictvím svého právního zástupce sjednat si předem termín osobního podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu v systému Visapoint, svá tvrzení však blíže nespecifikovala, a k nemožnosti sjednat si termín telefonicky po 24. 11. 2017 v žalobě uvedla, že se jejímu právnímu zástupci podaří registrovat klienta k osobnímu podání žádosti jen zřídka. Výtky žalobkyně vůči objednávacímu systému zůstávají v obecné rovině a není zřejmé, proč nový objednávací systém nemůže žalobkyni zaručit podání žádosti o dlouhodobý pobyt ani v přiměřeném časovém horizontu. 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. Upuštěním od podmínky osobního podání by se žalobkyni dostalo nedůvodného zvýhodnění oproti ostatním žadatelům, kteří si rovněž musí sjednat termín k osobnímu podání žádosti o pobytové oprávnění po telefonu či osobně v živé frontě. 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 tudíž neměl ani prostor pro správní úvahu, zda upustí od podmínky osobního podání žádosti o pobytové oprávnění či nikoli.

45. Žalobkyně se dále vymezila vůči oprávnění zastupitelského úřadu stanovit nepřijatelnost žádosti o pobyt dle § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, když citovaný zákon neupravuje způsob sjednání termínu k osobnímu podání žádosti. Soud se uvedenou námitkou nezabýval, jelikož předmětem jeho přezkumu není rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti dle § 169h zákona o pobytu cizinců, nýbrž rozhodnutí, kterým žalovaný potvrdil prvostupňové rozhodnutí o zamítnutí žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění a o zastavení řízení o této žádosti. Dále soud odkazuje na dikci § 169f zákona o pobytu cizinců, který ukládá žadateli povinnost sjednat si předem termín osobního podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu „způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce.“ Jak bylo již shora vysvětleno (zejména bod 35 tohoto rozsudku), technické uspořádání vyřizování žádostí o nejružnější pobytová oprávnění, kam lze podřadit i způsob sjednávání termínů k osobnímu podání uvedených žádostí, je na veřejné správě. Totéž lze uvést i k námitkám žalobkyně co do údajné nezákonnosti regulace počtu žadatelů o pobyt skrze objednávací systémy, diskriminaci žadatelů, kteří jsou občany Vietnamské socialistické republiky, nastavení kapacity zastupitelského úřadu (v tomto ohledu soud poukazuje na shora již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018. č. j. 5 Azs 312/2017-33). Žalobní námitky proto soud neshledal důvodné.
46. Námitku žalobkyně, že postup zastupitelského úřadu, kterým reguluje počet podaných žádostí za účelem sloučení rodiny, je v rozporu se směrnicí o právu na sloučení rodiny, zejména s jejím čl. 8, jenž zakazuje členským státům brát v úvahu při slučování rodin přijímací kapacitu, soud nepovažoval za důvodnou. Z žádného ustanovení citované směrnice, včetně jejího čl. 5 a 8 či recitálu 13, nevyplývá pro členské státy zákaz regulovat počet žádostí o vydání povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny stanovením podmínky osobního podání žádosti. Směrnice o právu na sloučení rodiny neupravuje konkrétní náležitosti podání žádosti ani nebrání členským státům zvolit pro přijetí žádosti způsob osobního podání. Citovaná směrnice stanoví společná kritéria pro

hmotné 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). Jak vyplývá z již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, č.j. 8 As 90/2011-62, který se sice týká žádostí o víza, avšak lze jej vztáhnout i na projednáváný případ, stát smí zavést určitá organizační pravidla pro podávání žádostí právě proto, aby umožnil efektivní zpracování jejich vyššího počtu, pokud nebudou organizační pravidla představovat faktickou překážku podávání žádostí. Rovněž soud upozorňuje, že směrnice, na rozdíl od nařízení, nejsou přímo použitelným právním předpisem sekundární normotvorby Evropské unie. Směrnice jsou pro členské státy ve smyslu čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie závazné co do požadovaného výsledného stavu, avšak volba prostředků k dosažení výsledného stavu je ponechána na členských státech. Proto není ani přiléhavé srovnávat uložení povinností ve vízovém kodexu, který je nařízením, s úpravou obsaženou ve směrnici o právu na sloučení rodiny.

47. S ohledem na shora uvedené důvody soud neshledal, že by žalobkyně byla napadeným rozhodnutím zkrácena nezákonným způsobem na svých právech, a proto soudu nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou zamítnout (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

VII. Náklady řízení

48. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně, která neměla ve věci úspěch, nemá ani právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů řízení nepožadoval a není ani známo, že by žalovanému nad rámec jeho správní činnosti vznikly další náklady.

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 29. dubna 2020

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu