



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobce: **P. V. H.**, nar., státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, bytem, zastoupen zákonnými zástupci, bytem Š.,, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Brno, Příkop 834/8

proti
žalovanému: **Velvyslanectví České republiky v Hanoji**, se sídlem 13 Chu Van An, Hanoi, Vietnamská socialistická republika, adresa pro doručování: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Loretánské náměstí 5, Praha 1

o žalobě proti usnesení žalovaného ze dne 19. 9. 2017, č.j. 3136/2017-HANOI-2,

takto:

- I. Usnesení žalovaného ze dne 19. 9. 2017, č.j. 3136/2017-HANOI-2, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11 228 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Sedláka.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou ze dne 23. 11. 2017, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou dne 30. 11. 2017, domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2017, čj. 3136/2017-HANOI-2 (dále jen „napadené rozhodnutí“), a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaný (dále též „zastupitelský úřad“) rozhodl dle § 166 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“), o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu za účelem soužití rodiny tak, že žádost je nepřijatelná, neboť a) žalobce si předem nesjednal termín k podání žádosti, ačkoli je tato povinnost zastupitelským úřadem stanovena [§ 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců]; a b) žádost nebyla podána osobně dle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
2. Pobyt cizinců na území České republiky je upraven zákonem o pobytu cizinců.
3. Správní řízení je upraveno zákonem č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[II] Žaloba

4. Žalobce se dne 19. 9. 2017 dostavil se zástupkyní zmocněnou jeho zákonnými zástupci pro podání jeho žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu za účelem společného soužití rodiny k žalovanému. Žalobce byl mladší 15 let, a proto neměl způsobilost podat žádost sám.
5. Zástupkyně osobně na úředním formuláři s příslušnými náležitostmi podala žalobcovu žádost o vydání povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení s rodinou. Součástí žádosti byl „Doklad k odůvodnění žádosti o prominutí povinnosti osobní účasti při podání žádosti o trvalý pobyt“ opatřený ověřenými podpisy obou rodičů, v němž byly doloženy důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, kdy rodiče uvedli, že oba pobývají na území ČR a cesta do Vietnamu z důvodu účasti při podání žádosti by pro ně představovala nepřiměřenou finanční a časovou zátěž.
6. Žalobce tedy podal žádost tak, že ji společně s doložením důvodů pro upuštění od povinnosti osobního podání zákonnými zástupci předal prostřednictvím zmocněné zástupkyně na podací přepážce přítomné úřední osobě, která zde přijímala žádosti. Tím vyhověl požadavkům pro zahájení řízení podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
7. Žádost byla po jejím podání i s náležitostmi žalobci vrácena zpět (dne 24. 10. 2017) prostřednictvím provozovatele poštovních služeb spolu se stejnopisem záznamu o usnesení žalovaného o nepřijatelnosti (napadené rozhodnutí) této žádosti, které žalovaný učinil do spisu podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
8. Žalobce považoval usnesení žalovaného a jeho postup za nezákonný z následujících důvodů. Žalobce ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců doložil současně s doručením žádosti důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání. Ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců umožňuje v takovém případě žalovanému jednat pouze dvěma způsoby, a sice 1) upustit od povinnosti osobního podání nebo 2) vydat usnesení, kterým řízení o žádosti zastaví.

9. Žalovaný namísto výše uvedených způsobů v rozporu se zákonem postupoval tak, že o žádosti žalobce o udělení povolení k trvalému pobytu rozhodl tak, že vydal napadené rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti z důvodu údajného porušení povinnosti dle § 169h odst. 1 písm. a) a § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců s odůvodněním, že žádost nebyla podána osobně, přičemž skutečnost, že byly doloženy důvody pro upuštění od osobního podání, v označeném záznamu o usnesení vůbec neuvedl, tudíž nevypořádal.
10. S ohledem na to, že žalovaný postupoval dle zcela jiného ustanovení, než mu zákon ukládal, považoval žalobce rozhodnutí za nicotné.
11. V napadeném rozhodnutí je uvedeno, že žádost je nepřijatelná, neboť „*cizinec si předem nesjednal termín k podání žádosti, ačkoli tato povinnost je zastupitelským úřadem stanovena § 169h odst. 1 písm. a) zák. č. 326/1999 Sb.*“ Toto tvrzení žalovaného je nepřezkoumatelné a v celém textu usnesení není nijak blíže odůvodněno.
12. Žalobce namítal, že žádost podal podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, tj. s doložením důvodů pro upuštění od povinnosti osobního podání. Již z povahy věci je zřejmé, že pro tento způsob podání žádosti není třeba si sjednat termín k podání žádosti, protože takovou žádost lze poslat i poštou nebo podat elektronicky. Logicky si tedy nemusí sjednávat termín k podání takové žádosti ani zmocněná osoba, protože se nejedná o osobní podání podle § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Žalobce dále uvedl, že termín k podání žádosti měl sjednat (byť k podání žádosti o schengenské vízum), protože bez sjednání termínu by nebyla jeho zmocněná zástupkyně v úředních hodinách vpuštěna do vnitřních prostor zastupitelského úřadu.
13. Nehledě na to, že žalobce měl termín k podání žádosti sjednat, žalovaný nebyl oprávněn na základě nyní platné právní úpravy žádost posoudit jako nepřijatelnou podle § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců z důvodu nesjednání termínu pro osobní podání žádosti. Proto z tohoto důvodu nemůže být nepřijatelnou ani žalobcova žádost.
14. Podle § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je žádost o pobyt nepřijatelná, jestliže si cizinec předem nesjednal termín podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu způsobem stanoveným tímto zákonem (podtrženou pasáž zvýraznil právní zástupce).
15. Dle žalobcova názoru je tedy podle tohoto ustanovení žádost nepřijatelná pouze v případě, kdy cizinec nedodrží způsob sjednání termínu pro podání žádosti, který stanoví zákon o pobytu cizinců. Zákon o pobytu cizinců v platném znění však žádný způsob sjednání termínu pro podání žádosti nestanoví. Ustanovení § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je proto v současnosti obsoletní.
16. Ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců sice stanoví pro žadatele povinnost předem si sjednat termín osobního podání žádosti, avšak není možno je používat odděleně od § 169h odst. 1 písm. a) téhož zákona.
17. Podle § 169f zákona o pobytu cizinců je žadatel 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. (podtrženou pasáž zvýraznil právní zástupce).

18. V návaznosti na § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců však zastupitelský úřad nemůže na své úřední desce zveřejnit jakýkoli způsob sjednání termínu podle vlastního uvážení, ale pouze takový způsob, který je výslovně stanovený zákonem o pobytu cizinců.
19. Žalovaný na své úřední desce dne 23. 8. 2017 zveřejnil tuto informaci: „*Velvyslanectví České republiky v Hanoji oznamuje, že žadatel je v souladu § 169f zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v platném znění), povinen si předem sjednat termín osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu prostřednictvím systému Visapoint. Internetová registrace termínu podání žádosti prostřednictvím systému Visapoint na <https://visapoint.eu> je bezplatná. Registraci je možno provést na 30 dnů dopředu. K provedení registrace musí žadatel mít funkční e-mailovou adresu, na kterou jsou zasílány kódy pro potvrzení registrace a její případné zrušení.*“
20. Žalobce k tomu namítal, že registrace prostřednictvím systému Visapoint není jakožto způsob sjednání termínu osobního podání žádosti v zákoně o pobytu cizinců stanovena. Žalovaný v textu nesprávně informuje, že tato povinnost registrace prostřednictvím systému Visapoint vyplývá z § 169f zákona o pobytu cizinců.
21. Žalobce rovněž uvedl, že se opakovaně marně pokoušel prostřednictvím právního zástupce v systému Visapoint registrovat poté, co uvedená informace byla dne 23. 8. 2017 zveřejněna na úřední desce zastupitelského úřadu, avšak systém mu vždy odpověděl, že žádné termíny nejsou volné a má se o registraci pokusit později.
22. Je tedy zřejmé, že žalovaný na své úřední desce zveřejnil způsob sjednání termínu pro podání žádosti prostřednictvím systému Visapoint, který však není stanoven zákonem a který navíc registraci fakticky neumožňuje. Žalobce proto dosáhl vpuštění do prostor žalovaného na základě registrace k podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

23. Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 9. 5. 2018, v němž nejprve stručně popsal skutkový stav věci. Žadatel se zaregistroval v systému Visapoint k podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum. Při osobní návštěvě zastupitelského úřadu dne 19. 9. 2017 předal pověřenému pracovníku v rozporu s registračními údaji v systému Visapoint žádost o povolení k trvalému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Žalovaný usnesením ze dne 19. 9. 2017, č.j. 3136/2017-HANOI-2, konstatoval nepřijatelnost žádosti, neboť si žadatel nesjednal termín k podání žádosti, a žádost tak nebylo možné považovat za osobně podanou. Žádost spolu se záznamem o usnesení ze dne 19. 9. 2017, č.j. 3136/2017-HANOI-2, učiněným do spisu podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců žalovaný následně zaslal žadateli poštou zpět. Pouze pro úplný kontext skutkové události - k nepřijatelné žádosti byla přiložena žádost o upuštění od osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu odůvodněná nákladností a zbytečnou zátěží cesty rodičů pobývajících v ČR za účelem podání žádosti o toto povolení. Žádost o upuštění od osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu žalovaný usnesením ze dne 24. 10. 2017, č.j. 3136/2017-HANOI-2a, zamítl a řízení o žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu v téže věci zastavil. Proti tomuto usnesení podal žadatel rozklad, ve kterém se dožaduje zrušení napadeného usnesení a vrácení věci zastupitelskému úřadu k novému projednání.

24. Žalovaný považoval v první řadě předmětnou žalobu za nepřijatelnou ve smyslu § 68 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť usnesení podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců nesplňuje náležitosti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., není konstitutivní a nepodléhá tak soudnímu přezkumu. Takové usnesení nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti žalobce. Citace rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, sp. zn. 3 Azs 297/2016, a vedení paralely s odložením věci podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu je podle názoru žalovaného nepřijatelné ze dvou důvodů.
25. Prvním důvodem je, že usnesení o nepřijatelnosti podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců na rozdíl od usnesení o odložení věci podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu nepředpokládá ani správní přezkum. Tím méně pak zákonodárce mohl zamýšlet přezkum soudní. Druhým důvodem je, že usnesení se neodůvodňuje, ale pouze se podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců sdělí včetně důvodů nepřijatelnosti. Záměrně koncipovaná absence odůvodnění usnesení o nepřijatelnosti působí jeho nepřezkoumatelnost. Přezkum ovšem nebyl v souladu s tímto efektem ani předvídan. Nekonstitutivnost usnesení o nepřijatelnosti působí, že jím nedochází k významnému zásahu do právní sféry žalobce. Tomu odpovídá absence odůvodnění, která nepředpokládá soudní přezkum. Uvedený výklad potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 222/2017 Sb., kterým byl novelizován zákon o pobytu cizinců.
26. Pokud by soud považoval žalobu za přípustnou, pak ji žalovaný považoval za nedůvodnou z následujících důvodů.
27. Podle § 169f zákona o pobytu cizinců je žadatel povinen sjednat si termín osobního podání žádosti způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce. Ustanovení § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců přitom definuje osobní podání žádosti tak, že se jím 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. Podle § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je žádost nepřijatelná, pokud si cizinec předem nesjednal termín podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu způsobem stanoveným zákonem o pobytu cizinců.
28. Pokud má být žádost podle § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců podána osobně v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a je-li zároveň stanovena povinnost podle § 169f zákona o pobytu cizinců sjednat si za účelem osobního podání žádosti termín, je ze systematiky těchto ustanovení zřejmé, že tato povinnost je splněna pouze, pokud se žadatel zaregistroval pro druh a účel pobytového oprávnění, který skutečně zamýšlí podat. Uvedené odpovídá rovněž účelu povinnosti sjednání termínu osobního podání žádosti, kterým je umožnit zastupitelskému úřadu, jehož činnost se obecně vůči jiným úřadům v České republice vyznačuje značně omezenými kapacitami, efektivní organizaci vízového procesu. Ostatně, i důvodová zpráva k zákonu č. 222/2017 Sb., kterým byl novelizován zákon o pobytu cizinců, k § 169d uvádí, že z důvodu nutnosti organizace práce zastupitelských úřadů v návaznosti na zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení je rovněž stanoveno, že podání musí být učiněno v době stanovené pro daný typ pobytového oprávnění.

29. Navíc, i pokud by zákon o pobytu cizinců explicitně nestanovil, že povinnost osobního podání žádosti se váže ke konkrétnímu druhu a účelu pobytového oprávnění, podle obecných zásad právních by měly všechny právní úkony směřovat k cíli, který příslušná jednající osoba skutečně sleduje. Je tedy zapotřebí, aby vůle jednající osoby byla nejen svobodná, ale i vážná, což znamená, že úmysl účastníků právního vztahu musí skutečně směřovat k vyvolání právních účinků, které jsou s jejím projevem spojeny. Jestliže v daném případě žadatel jakožto účastník řízení činí úkony, resp. činí projev vůle směřující k podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum, ale ve skutečnosti mu jde o to, aby získal povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny, pak se jeho vůle objektivně rozchází s jejím vnějším projevem.
30. Z popsanych skutkových okolností, které nejsou předmětem sporu, je přitom zřejmé, že žalobce se zaregistroval pro jiný druh a účel pobytu, než pro který následně podal na přepážce zastupitelského úřadu žádost. Takový postup nelze z právě uvedených důvodů považovat za splnění registrační povinnosti ve smyslu § 169f zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců přitom spojuje s porušením registrační povinnosti nepřijatelnost žádosti. Pokud žalovaný v takové situaci odmítl přijmout žádost, jednal v naprostém souladu s uvedeným ustanovením zákona o pobytu cizinců.
31. Dále, podle § 169f zákona o pobytu cizinců je žadatel povinen 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. Z toho je zjevné, že zákon zcela jednoznačně stanoví způsob sjednání termínu osobního podání žádosti, a to tak, že určení konkrétního způsobu ponechává na zastupitelském úřadu. Uvedené odpovídá účelu dotčeného ustanovení uvedenému v důvodové zprávě k dotčené novele zákona o pobytu cizinců k § 169f zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 324/2017, v odstavci 14 a 18 uvedl, že „s účinností zákona č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb. (...) došlo ke změně právní úpravy a nyní je již možné podmiňovat předchozím sjednáním termínu podání žádosti o jakékoli pobytové oprávnění. (...) každý správní orgán je oprávněn si svou činnost určitým způsobem organizovat, což zahrnuje i rozvržení úředních hodin pro jednotlivé oblasti působnosti správního orgánu.“
32. Žalovaný přitom v souladu s § 169f zákona o pobytu cizinců určil a prostřednictvím internetových stránek zastupitelského úřadu zveřejnil způsob sjednávání termínů pro osobní podání žádosti prostřednictvím objednávacího systému Visapoint, jak ostatně uvádí sám žalobce. Žalovaný proto byl v takovém případě oprávněn vyžadovat předchozí registraci žalobce pro dotčený druh a účel pobytu, který skutečně zamýšlel podat, prostřednictvím systému Visapoint. Jelikož žalobce registrační povinnost nesplnil, jednal žalovaný zcela v souladu se zákonem o pobytu cizinců, pokud odmítl žádost přijmout jako nepřijatelnou.
33. Povinnost osobní účasti je přímo spojená se splněním povinnosti sjednání termínu osobního podání žádosti. V případě, že termín nebyl platně sjednán, tj. nebyla splněna registrační povinnost, je pro účely podání žádosti pro určitý druh a účel pobytového oprávnění potřeba na žadatele hledět, jako by nebyl osobně přítomen, byť by se fyzicky nacházel v prostorách zastupitelského úřadu. Opačný výklad by zcela popřel účel, který je povinností sjednat si předem termín osobního podání žádosti sledován, jak uvedeno výše.

Z uvedeného vyplývá, že konstatování nesplnění osobní přítomnosti je pouze přímým logickým důsledkem nesplnění podmínky registrační povinnosti. Jelikož posledně uvedená povinnost nebyla v dotčené situaci splněna, jednal žalovaný v souladu se zákonem, pokud odmítl přijmout žádost z důvodu nesplnění povinnosti osobní přítomnosti.

34. Pokud žalobce ospravedlňuje svoje jednání mj. tím, že systém Visapoint registraci fakticky neumožňuje, žalovaný k tomuto registračnímu systému ve světle rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č.j. 10 Azs 153/2016-52, konstatuje, že právní situace v době vydání zmíněného rozsudku rozšířeného senátu byla odlišná od té, které nastala v souvislosti s novelou zákona o pobytu cizinců č. 222/2017 Sb. účinnou od 15. 8. 2017. Odlišnost spočívá v tom, že tato novela prostřednictvím § 169d odst. 2, § 169f a § 169h výslovně zmocňuje zastupitelské úřady k provádění regulace podávaných žádostí již na zastupitelských úřadech. Zatímco Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vychází z předpokladu, že selekci žadatelů bude provádět Ministerstvo vnitra tím, že většině žádostí o dotčený typ pobytového oprávnění nebude vyhověno (bod 93 rozsudku č.j. 10 Azs 153/2016-52), vyjádřil zákonodárce uvedenou novelou výslovně vůli ponechat takovou selekci na zastupitelských úřadech. Jinými slovy, zákonodárce stanovil, že nikoli každý má právo na podání žádosti, ale pouze ten, kdo vyhoví požadavku na sjednání termínu osobního podání žádosti představující regulační nástroj počtu žadatelů a naplňující tak základní funkci víz jako opatření migrační politiky státu. S ohledem na skutečnost, že soudce je při svém rozhodování vázán pouze zákonem, nelze na nově vzniklou právní situaci aplikovat pravidlo judikované Nejvyšším správním soudem za již překonaného právního stavu.
35. Zastupitelský úřad v souladu s § 169f zákona o pobytu cizinců určil jako způsob sjednání termínu pro osobní podání žádosti systém Visapoint. Z tohoto důvodu se může možnosti podat žádost domáhat pouze ten, kdo si takto stanoveným způsobem sjednal termín osobního podání žádosti.
36. To, že žadatel nemohl v reálném čase získat přes systém Visapoint termín k podání žádosti, zatímco jiný žadatel ano, svědčí naopak tomu, že systém Visapoint byl funkční, protože plnil svoji regulační funkci. Skutečnost, že se žadateli zaregistrovat nepodařilo z důvodu nedostatku volných termínů, a tedy bez vlastního zavinění, neruší správnost postupu zastupitelského úřadu, který musel takovou žádost posoudit jako nepřijatelnou. Jakkoliv čekací doba na volný termín mohla být v konkrétním případě frustrující, neopravňuje žadatele k obcházení stanoveného způsobu podání žádosti lstí. Jednání žadatele, který se následně uchýlil ke „kreativním“ způsobům náhradního podání není ničím jiným, než snahou obejít účel regulace. Takovému chování nenáleží soudní ochrana. Souhlasem s žalobcem a legitimizací jednání proti dobrým mravům by soud nejen rozhodl v přímém rozporu s jasně vyjádřenou vůlí zákonodárce, ale rovněž by přitakal získání neoprávněné výhody vůči ostatním žadatelům a v konečném důsledku oslabil autoritu správního úřadu při výkonu jeho kompetence v zahraničí.
37. Žalovaný v neposlední řadě uvedl, že systém Visapoint, který byl organizačním opatřením na principu elektronických úředních hodin, jímž se žadatelům umožňovalo splnění povinnosti osobního podání žádosti na příslušném zastupitelském úřadu, byl od 1. 11. 2017 na všech zastupitelských úřadech ČR pozastaven a byl nahrazen jiným způsobem registrace.

38. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.

[IV] Posouzení věci soudem

39. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
40. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
41. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
42. Z jednání soudu nařízeného na den 13. 11. 2019 se omluvili oba účastníci řízení.
43. Žaloba je důvodná.
44. Prvoinstančním rozhodnutím bylo rozhodnuto tak, že žalobcova žádost o povolení trvalého pobytu za účelem sloučení rodiny je nepřijatelná, neboť cizinec si předem nesjednal termín k podání žádosti, ačkoli je tato povinnost stanovena zastupitelským úřadem [§ 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců]; žádost nebyla podána osobně (§ 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců).
45. Podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců, žádost 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.
46. Podle § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců, osobním podáním žádosti 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 tento zákon. Povinnost osobního podání žádosti se vztahuje i na zákonného zástupce. Podmínka osobního podání žádosti se považuje za splněnou v případě podání žádosti zastupitelskému úřadu prostřednictvím fyzické nebo právnické osoby, se kterou má Česká republika uzavřenou smlouvu o přijímání žádostí (dále jen „externí poskytovatel služeb“), jde-li o žádost takového druhu, jehož shromažďováním a předáváním je externí poskytovatel služeb pověřen.
47. 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.
48. Podle § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, žádost o udělení dlouhodobého víza a žádost o prodloužení doby platnosti dlouhodobého víza a doby pobytu na území na toto vízum nebo žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu je nepřijatelná, jestliže cizinec si předem nesjednal termín podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu způsobem stanoveným tímto zákonem.
49. Podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců, nepřijatelnost žádosti zjišťuje u žádosti podané na zastupitelském úřadu zastupitelský úřad a u žádosti podané ministerstvu

ministerstvo. Je-li žádost nepřijatelná, řízení není zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána; tuto skutečnost ministerstvo nebo zastupitelský úřad cizinci písemně sdělí včetně důvodu nepřijatelnosti, učiní o ní usnesení do spisu a vrátí tiskopis žádosti, veškeré předložené doklady a správní poplatek, pokud byl uhrazen. Nepodá-li cizinec žádost osobně, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen, postupuje se obdobně podle věty druhé.

50. Ke sporným otázkám přezkoumatelnosti napadeného usnesení soudem a pasivní žalobní legitimace zastupitelského úřadu se již vyjadřoval jak zdejší soud ve věci pod sp. zn. 57 A 104/2017, tak Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 15. 8. 2018, č. j. 4 Azs 150/2018-35. Oba soudy shodně dospěly k závěru, že napadené usnesení je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím závazně určuje, že cizinec nemá veřejné subjektivní právo na věcné projednání své žádosti, řízení o žádosti nebylo zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána; procesní úspěch žalobce v řízení o žalobě by pak měl za následek vrácení věci žalovanému a opětovné posuzování přijatelnosti žádosti.
51. Pasivní žalobní legitimace zastupitelského úřadu je dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu i po nabytí účinnosti zákona o zahraniční službě nadále spatřována na straně zastupitelského úřadu, kdy kompetence k vydání napadeného usnesení ležela právě na Velvyslanectví ČR v Hanoji. V podrobnostech soud odkazuje na body 43 - 46 rozsudku ze dne 15. 8. 2018 č.j. 4 Azs 150/2018-35.
52. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti není vyloučeno ze soudního přezkumu, je nezbytné, z hlediska účinné ochrany práv účastníka řízení a možnosti soudního přezkumu, aby ke sdělení důvodu nepřijatelnosti došlo konkrétním a přezkoumatelným způsobem.
53. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 11. 2018, č.j. 6 Azs 289/2018 – 21 (všechna rozhodnutí kasačního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz), mj. konstatoval, že „(...) ani § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců příslušnému správnímu orgánu (tedy zastupitelskému úřadu či Ministerstvu vnitra) neumožňuje vrátit cizinci žádost společně se sdělením, že je tato žádost nepřijatelná a nebylo zahájeno řízení, zcela bez uvedení důvodu. Toto ustanovení totiž vyžaduje, aby byly cizinci písemně sděleny důvody nepřijatelnosti žádosti.“ Ve věci souzené kasačním soudem a ve věci nyní projednávané krajským soudem, tedy věci sp. zn. 30A 19/2018, žalovaný sdělil cizinci důvody nepřijatelnosti žádosti prostřednictvím kopie záznamu o usnesení o nepřijatelnosti žádosti do spisu, který má formulářovou podobu – obsahuje předtištěné důvody nepřijatelnosti podle § 169h odst. 1 a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, u nichž žalovaný pouze vyznačil, který z nich byl v konkrétním případě naplněn. Žalovaný učinil výrok usnesení „žádost je nepřijatelná“ na základě toho, že si cizinec předem nesjednal termín k jejímu podání a nepodal ji osobně.
54. Nejvyšší správní soud obecně považuje takové odůvodnění za dostatečné, když „vzhledem ke specifické povaze usnesení o nepřijatelnosti žádosti podle §169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců [...] neexistují žádné další okolnosti, které by bylo možné do odůvodnění takového rozhodnutí zahrnout. Žalobkyně si totiž buď termín k podání žádosti předem sjednala, či nikoli. Stejně tak žádost buď podala, nebo nepodala osobně. Jde o skutečnosti, které jsou zřejmé již při podání žádosti, žalobkyně se k nim nemusela nijak vyjadřovat a stěžovatel v tomto směru nevedl žádné dokazování. Stěžovatel tedy nemá, co do usnesení o nepřijatelnosti žádosti uvést jiného, než že žalobkyně si termín k podání žádosti předem nesjednala a nepodala ji osobně.“

Žalobkyně může takové závěry pochopitelně zpochybňovat, posuzování takto ložených námitek se však již bude pohybovat v rovině zákonnosti (správnosti) rozhodnutí žalovaného, nikoli jeho přezkoumatelnosti“ (srov. body 11 až 12 rozsudku ze dne 21. 11. 2018, č.j. 6 Azs 289/2018 - 21). Zároveň však kasační soud trvá na tom, že prezentované závěry z tohoto rozsudku nelze aplikovat paušálně. V rozsudku ze dne 31. 1. 2019, č.j. 8 Azs 220/2018 - 27, konstatoval mj. toto (bod 11): „(...) pokud jsou okolnosti při podání žádosti skutkově i právně natolik jednoznačné (jako tomu bylo v případě citovaného rozsudku sp. zn. 6 Azs 289/2018), jistě není s ohledem na možnou soudní přezkoumatelnost usnesení o nepřijatelnosti nutno formálně lpět na požadavcích na detailní odůvodnění takového usnesení, jak plynou z § 68 odst. 3 správního řádu. Na druhou stranu ovšem nelze závěry citovaného rozsudku paušalizovat a bez dalšího vycházet vždy z toho, že soudně přezkoumatelné bude v podstatě jakékoliv usnesení o nepřijatelnosti podle § 169h zákona o pobytu cizinců, pokud naplní požadavek spočívající v uvedení (byť obecného) zákonného důvodu nepřijatelnosti. Jak výslovně plyne z výše citovaného rozsudku šestého senátu, jeho závěry se týkají situace, kdy fakticky do odůvodnění usnesení o nepřijatelnosti již nelze uvést nic dalšího. Za takové situace předtištěné (formulářové) důvody nepřijatelnosti podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců jistě mohou dostačovat.“ Je tak třeba vždy uvážit, zda v konkrétním případě není nutné usnesení o nepřijatelnosti žádosti odůvodnit podrobněji.

55. V souzené věci žalobcova zástupkyně spolu s žalobcem v rámci sjednaného termínu pro podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum po vpuštění do vnitřních prostor žalovaného podala osobně u úředníka žádost o vydání povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny. V záznamu napadeného rozhodnutí je uvedeno, že *„žádost je nepřijatelná, neboť cizinec si předem nesjednal termín k podání žádosti, ačkoliv tato povinnost je zastupitelským úřadem stanovena“* a dále, neboť *„žádost nebyla podána osobně“*. Tento záznam má formulářovou podobu – obsahuje předtištěné důvody nepřijatelnosti podle § 169h odst. 1 a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, u nichž žalovaný pouze vyznačil, které z nich byly v konkrétním případě žalobce naplněny.
56. Mezi stranami není sporu o tom, že žalobce dne 19. 9. 2017 podal žádost o povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny i žádost o upuštění od povinnosti osobního podání podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Stejně tak není sporu o tom, že žalobce byl registrován v systému Visapoint k podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum.
57. Jak je uvedeno výše, závěry z rozsudku ze dne 21. 11. 2018, č.j. 6 Azs 289/2018-21, lze aplikovat v jednoznačných situacích, avšak ve věci souzené krajským soudem se jednalo o záležitost skutkově složitější.
58. Žalovaný shledal žalobcovu žádost jako nepřijatelnou z důvodů nesjednání termínu k podání žádosti a nepodání žádosti osobně podle § 169h odst. 1 a odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Avšak ona skutková složitost dané věci spočívá v tom, že žalobce termín k podání žádosti sjednaný měl, byť byl zaregistrován pro podání žádosti o schengenské vízum, nikoliv k podání žádosti o povolení k trvalému pobytu.

59. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 8. 2019, č.j. 2 Azs 372/2018 – 28, uvedl mj. toto: „[25] Podání žádosti jednoho typu v termínu sjednaném k podání žádosti jiného typu nelze za výše popsaných okolností dané věci považovat *prima facie* za „zákonný důvod“ nepřijatelnosti žádosti pro nesjednání termínu, který není pro účely soudního přezkumu třeba dále rozvádět. Jinak řečeno, pokud je například ze správního spisu zřejmé, že žadatel neměl na zastupitelském úřadě sjednaný žádný termín k podání žádosti, postačí nepochybně pro soudní přezkoumatelnost usnesení o nepřijatelnosti pouhé uvedení zákonného důvodu nesjednání termínu. Pokud byl však termín, na němž žadatel svou žádost o pobytové oprávnění anebo udělení víza podal, sjednán (byť za jiným účelem, než za jakým byla předmětná žádost nakonec podána), žadatel se dostavil na zastupitelský úřad osobně a v rámci daného termínu došlo k podání žádosti, již se jedná o takovou skutkovou situaci, kdy se nelze spokojit toliko s minimálním standardem přezkoumatelnosti usnesení v podobě pouhého formulářového odkazu na zákonné důvody nepřijatelnosti s tím, že termín k podání žádosti nebyl sjednán, resp. žádost nebyla podána osobně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2019, č. j. 8 Azs 220/2018 - 27)“. Uvedené závěry dopadají v plném rozsahu i na věc sp. zn. 30A 19/2018. A dále, žalobce dokládal, že se pokoušel opakovaně skrze systém Visapoint k podání žádosti objednat, avšak neúspěšně a žádost o povolení k trvalému pobytu podal následně v termínu sjednaném pro podání žádosti o schengenské vízum, který si řádně objednal. Systém Visapoint, prostřednictvím kterého byl žalobce povinen se k podání žádosti registrovat, byl správními soudy, včetně Nejvyššího správního soudu, opakovaně kritizován jako neodpovídající požadavkům zákona (k tomu srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52). I proto bylo nutné na žalobcovu žádost hledět jako na podanou „nouzovým způsobem“ a věcně ji posoudit.
60. Dále je nutné upozornit na další zásadní pochybení spočívající v tom, že bylo povinností žalovaného nejprve rozhodnout o žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Nejvyšší správní soud k tomu vyložil: „Ze systematiky zákona tedy vyplývá, že institut nepřijatelnosti podle § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je možné aplikovat pouze na žádosti, které nebyly spojeny s žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání. Bylo by zcela nelogické, aby žádost byla nepřijatelná a řízení nebylo zahájeno pro nesjednání termínu k podání žádosti, který může být z povahy věci využit pouze pro osobní podání žádosti, aniž by bylo postaveno najisto, zda cizinec vůbec musí žádost podat osobně. V případě spojení žádosti o pobytové povolení s žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání, je tedy třeba postupovat podle § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců jakožto podle zvláštního předpisu ve vztahu k § 169h odst. 1 písm. a) tohoto zákona. V případě neshledání důvodů pro upuštění od povinnosti osobního podání zastupitelský úřad rozhodne o zastavení řízení. [...] V posuzovaném případě je nicméně nutno s ohledem na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, č. 3601/2017 Sb. NSS, na žádost žalobce nahlížet jako na účinně podanou. Žalovaný proto již z tohoto důvodu nebyl oprávněn vyslovit důvod nepřijatelnosti podle § 169h odst. 1 písm. a) ani odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzovaném případě byla žalobcova žádost podána „nouzovým“ způsobem v rozporu s postupem předpokládaným zákonem, jelikož byla podána v termínu určeném pro podání žádosti o jiný typ pobytového oprávnění. Přesto ji však bylo nutné věcně posoudit, jelikož žalobce se byl povinen objednat k jejímu podání přes systém Visapoint, tj. způsobem, který byl v judikatuře správních soudů opakovaně a dlouhodobě označován jako neodpovídající

požadavkům zákona.“ (z rozsudku č. j. 4 Azs 150/2018-35, body 33-36). I tyto závěry kasačního soudu dopadají na žalobcovu věc.

61. Vzhledem ke všem shora konstatovaným skutečnostem soud shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[V] Náklady řízení

62. Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem ve výši 11 228 Kč, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. po 3 100 Kč/úkon, a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též „advokátní tarif“). Za úkony právní služby oceněné plnou výší se považují převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby.
63. Odměna advokáta a náhrada advokáta byly navýšeny o částku 1 428 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).
64. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 13. 11. 2019

JUDr. Václav Roučka v.r.
předseda senátu