



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyní JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové ve věci žalobkyně: **T. H. V.**, zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 18. 9. 2018, č.j. 130872-3/2018-OPL,

takto:

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

Odůvodnění:

- [1] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 18. 9. 2018, č.j. 130872-3/2018-OPL (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut rozklad žalobkyně proti usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 18. 7. 2018, č.j. 2761/2018-HANOKO-5

(dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu a zastaveno řízení o této žádosti, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

- [2] Žalobkyně v podané žalobě ke skutkovému stavu uvedla, že dne 11. 6. 2018 požádala Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti k dlouhodobému pobytu, neboť předchozí pokus žalobkyně ze dne 31. 5. 2018 o sjednání osobní schůzky postupem zveřejněným na úřední desce zastupitelského úřadu, tj. skrze zaslání registračního e-mailu s uvedením aktuálního alfanumerického kódu (dále jen „kód“), nebyl úspěšný. Žalobkyně popsala průběh registrace dne 31. 5. 2018, kdy byla webová stránka zastupitelského úřadu v avizovaný okamžik zveřejnění kódu nepřístupná, po zpřístupnění webové stránky žalobkyně zaslala registrační e-mail, byla však vyrozuměna o nepřidělení termínu z důvodu naplnění kapacit, nicméně později téhož dne zastupitelský úřad zrušil předchozí objednávky pro podezření na vnější manipulaci systému a informoval o zveřejnění nového kódu. Žalobkyně tedy odeslala registrační e-mail s novým kódem, termín schůzky jí však nebyl poskytnut z důvodu naplnění kapacity volných míst.
- [3] Žalobkyně uplatnila následující žalobní body. Žalobkyně namítla, že její žádost o prominutí osobního podání žádosti dle ustanovení § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), byla důvodná, neboť ani po zrušení tzv. systému Visapoint se přístup Velvyslanectví k registraci žadatelů pro sjednání termínu osobního podání žádosti nezměnil. Odkázala přitom na rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č.j. 10 Azs 153/2016-52 a č.j. 7 Azs 227/2016-36, z nichž vyplývá právo žadatele o pobytové oprávnění na spravedlivý proces, které zahrnuje i předvídatelné a obvykle splnitelné procedurální podmínky podání žádosti, tj. možnost podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem.
- [4] Žalobkyně dále uvedla, že žalovaný nereagoval na její argumentaci v rozkladu přímo přezkoumatelným způsobem ani se nezabýval podstatou problému, a sice objednávacím systémem zastupitelského úřadu, který nezaručuje úspěšné sjednání termínu osobního podání žádosti. V návaznosti na to žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č.j. 9 Aps 6/2010-106, z něhož dovodila jako možný důvod prominutí osobního podání žádosti o pobyt i překážky na straně zastupitelského úřadu, spočívající v nedostatečné kapacitě neumožňující osobní podání žádosti všem žadatelům, popř. v regulování počtu podaných žádostí.
- [5] Žalobkyně dále namítla nezákonnost postupu zastupitelského úřadu, jestliže žalobkyni dne 31. 5. 2018 na základě dvou e-mailů nebyl termín schůzky k osobnímu podání žádosti poskytnut. Žalobkyně uvedla, že z žádného zákonného ustanovení nevyplývá oprávnění zastupitelského úřadu neposkytnout žadateli žádný termín.
- [6] Žalobkyně dále uvedla, že funkčnost stávajícího objednávacího systému zastupitelského úřadu nelze do budoucna předpokládat, protože žalobkyni hrozí, že se bude pokoušet o sjednání termínu k podání osobní žádosti marně. Postup zveřejněný na úřední desce nemá zastupitelský úřad pod kontrolou a zveřejněný postup nedodrжуje, neboť ruší sjednané termíny a vzápětí vyhláшуje nové. Postup spočívající ve zrušení sjednaných termínů z důvodu nespecifikovaného podezření na manipulaci a vyhlášení nového kódu téhož dne, nebyl na úřední desce Zastupitelského úřadu uveden. Ke stejné situaci došlo i ve dnech 25.

6 a 20. 7. 2018, kdy se žalobkyně rovněž pokoušela sjednat si termín osobního podání žádosti.

- [7] Žalobkyně dále namítla, že postup zastupitelského úřadu, kterým reguluje počet podaných žádostí za účelem společného soužití rodiny, je v rozporu se směrnicí 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen „Směrnice“), a to zejména s čl. 8 Směrnice, jenž zakazuje členským státům brát v úvahu při slučování rodin přijímací kapacitu. Směrnice stanoví procesní postupy a hmotněprávní podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států. Ve smyslu čl. 3 odst. 5 Směrnice členské státy nejsou oprávněny vyžadovat pro žadatele a osoby usilující o sloučení rodiny méně příznivé procesní postupy nebo hmotněprávní podmínky. Z čl. 5 odst. 1 až 3 Směrnice dále vyplývá, že členské státy nejsou oprávněny podmiňovat zahájení řízení osobním podáním žádosti přímo žadatelem, navíc za podmínky sjednání termínu k tomuto podání. K podpoře svého tvrzení o absenci povinnosti sjednání termínu pro podání žádosti žalobkyně odkázala na nařízení 810/2009/ES o kodexu Společenství o vízech (dále jen „vízový kodex“), jehož čl. 9 odst. 2 upravuje možnost členských států vyžadovat k podání žádosti o vízum sjednání osobní schůzky.
- [8] Z uvedených důvodů žalobkyně navrhovala, aby soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí.
- [9] Žalovaný v písemném vyjádření k podané žalobě navrhl podanou žalobu zamítnout. Ve vyjádření popsal aktuální objednávací systém. Uvedl, že po zrušení systému Visapoint byl zaveden systém registrace prostřednictvím e-mailu, což bylo souladu s ustanovením § 169f zákona o pobytu cizinců zveřejněno na úřední desce a na webové stránce zastupitelského úřadu. Podstatou systému je, že žadatel zašle e-mail s požadovanými náležitostmi na určenou e-mailovou adresu žalovaného. V předmětu e-mailu musí být uveden aktuální kód, který je platný do naplnění kapacity zastupitelského úřadu, a který se obnovuje každé čtyři týdny. Smyslem tohoto kódu je zajistit ve státě s vysokým počtem případných žadatelů těmto žadatelům - pokud možno - stejnou „startovací pozici.“ Za účelem transparentnosti je veškerá e-mailová komunikace archivována a průběžně kontrolována Vízovým odborem Ministerstva zahraničních věcí. Vzhledem k vysokému počtu žadatelů o dotčené pobytové oprávnění se nabízená volná místa zaplní ve velmi krátké době po zveřejnění kódu. Žalovaný několikrát zaznamenal, že webovou stránku s právě zveřejněným kódem není možné otevřít. Šetřením zjistil, že v těchto situacích je na webovou stránku veden kybernetický útok ze zařízení umístěných mimo Českou republiku, jejichž cílem je upřednostnit určité žadatele. Postupně jsou přijímána technická opatření ke zlepšení zabezpečení webových stránek, i přesto je však nezbytné se určitým způsobem vypořádat se situací, kdy byl při objednávání termínů takový útok zaznamenán. Žalovaný proto v případě, že je zaznamenáno důvodné podezření na manipulaci se systémem po té, co byl zveřejněn aktuální kód, celé uskutečněné objednávání ruší a vypisuje nový termín. Právě k této situaci došlo dne 31. 5. 2018, kdy na zastupitelském úřadě nejprve vypadal elektrický proud, což znemožnilo včasné zveřejnění kódu, ohlášené na 11:00 hodin vietnamského času. Kód byl úspěšně zveřejněn v 11:03 hod. Při následné bezprostřední kontrole zastupitelský úřad zjistil, že webovou stránku s kódem nelze otevřít. Nepřístupnost stránky trvala cca šedesát minut. Nicméně šedesát volných slotů bylo obsazeno již v 11:02 hod, tedy v době, kdy byla webová stránka editována po výpadku proudu. Z toho důvodu bylo uskutečněné objednávání zrušeno a na 16:00 hodin bylo vyhlášeno nové, s novým kódem. Ve vztahu k tomuto objednávání již nebyla zjištěna žádná manipulace. Podle

žalovaného popsanou situací dne 31. 5. 2018 nenastala taková překážka na straně zastupitelského úřadu, která by odůvodňovala upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění.

- [10] K námitkám stran Směrnice žalovaný uvedl, že primárně upravuje hmotné podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny a nepředstavuje úplnou harmonizaci procesních pravidel. Směrnice tak nebrání členským státům, aby si upravily konkrétní podmínky podávání žádostí. Srovnání úpravy obsažené ve Směrnici a ve vízovém kodexu považuje žalovaný za nepřipadné. Vízový kodex je přímo použitelný právní předpis, který obsahuje podrobnou úpravu konkrétních procesních pravidel, od nichž se státy nemohou odchýlit. Naopak dotčená Směrnice ponechává státům volnost ve volbě prostředků nezbytných k dosažení stanovených cílů. Je taktéž třeba přihlídnout k tomu, že vízový kodex upravuje odlišný typ pobytů než Směrnice – krátkodobé pobyty, které jsou zpravidla plánovány krátce před jejich uskutečněním, čemuž odpovídají stanovené lhůty a absence rozsáhlejšího posuzování poměrů žadatele. Žádostem o dlouhodobý pobyt pak odpovídá delší doba pobytového řízení.
- [11] V posuzované situaci nedošlo podle žalovaného k rozporu s právem na spravedlivý proces podle článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Účelem ustanovení, podle něhož je žadatel povinen si předem sjednat termín podání žádosti o pobytové oprávnění způsobem, který zastupitelský úřad zveřejnil, je zajistit, aby zastupitelské úřady v zemích s vysokým počtem žadatelů byly s ohledem na omezenou kapacitu schopné efektivně zorganizovat výkon vízové agendy. Ze zákona tak nevyplývá, že by žadatel musel být objednán vždy, kdy se o objednání stanoveným způsobem pokusí.
- [12] Žalobkyně podala dne 18. 1. 2019 k vyjádření žalovaného repliku, ve které uvedla, že zastupitelský úřad je podle § 169f zákona o pobytu cizinců povinen zveřejňovat všechny informace o postupu při sjednávání termínu osobního podání žádosti. Zastupitelský úřad jedná protizákonně, pokud postupuje způsobem, který takto nezveřejnil nebo pokud postupuje v rozporu se zveřejněnými pravidly. Pravidla sjednání termínu, která zastupitelský úřad zveřejnil, neobsahovala žádné informace o tom, že zastupitelský úřad může zaregistrovaný termín zrušit a zveřejnit nový kód ke sjednání termínu. Zastupitelský úřad nemá podle žalobkyně systém sjednávání termínů pod kontrolou a není schopen jej provozovat předvídatelným způsobem. Z toho plynoucí důsledky nemohou být přenášeny na žadatele, a proto byly splněny podmínky pro upuštění od osobního podání žádosti. Současně žalobkyně navrhla, aby si soud od žalovaného vyžádal celkový počet přijatých e-mailů ke každému zveřejněnému kódu. Rovněž v replice namítala netransparentnost počtu žádostí, který stanoví zastupitelský úřad pro přijetí v rámci jednoho týdne a nedostatečně využitou kapacitu správního úřadu. Soud se uvedenou námitkou nezabýval, neboť byla uplatněna po lhůtě k podání žaloby, která podle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců činí 30 dní od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 20. 9. 2018, lhůta k podání žaloby a vymezení žalobních bodů tudíž žalobkyni uplynula již dnem 22. 10. 2018.
- [13] Žalovaný podal dne 31. 1. 2019 k replice žalobkyně dupliku, ve které zopakoval svá dřívější tvrzení a uvedl statistiky vytíženosti objednávacího systému v předmětném období. Konstatoval, že stávající kapacita zastupitelského úřadu je dostačující pro registraci termínu osobního podání žádosti každého skutečného zájemce v přiměřené době. Dne 19. 11. 2019 pak bylo soudu doručeno sdělení, ve kterém žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, č.j. 1 Azs 217/2019-32.

- [14] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
- [15] Žalobkyně podala dne 11. 6. 2018 zastupitelskému úřadu žádost o upuštění od osobního podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny. Žádost odůvodnila tím, že se jí dne 31. 5. 2018 dvakrát nepodařilo rezervovat si termín osobního podání žádosti o pobytové oprávnění a tím, že systém pro rezervování termínů je nefunkční, je zvnějšku manipulován a zastupitelský úřad sám nedodržuje jím zveřejněná pravidla objednávání.
- [16] Zastupitelský úřad usnesením ze dne 18. 7. 2018 žádost o upuštění od osobního podání žádosti zamítl a řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu zastavil, jelikož dospěl k závěru, že žádost o upuštění od osobního podání není důvodná. Uvedl, že důvodem pro upuštění od osobního podání žádosti jsou důvody hodné zvláštního zřetele, zejména zdravotní, kvůli nimž žadatel objektivně není schopen se dostavit na zastupitelský úřad. Takové důvody žalobkyně nedoložila. Skutečnost, že se žalobkyni nepodařilo e-mail k rezervaci termínu dne 31. 5. 2018 doručit zastupitelskému úřadu dostatečně rychle do naplnění kapacity, důvodem pro upuštění od osobního podání žádosti není. Současně zastupitelský úřad uvedl, že původní rezervace termínů dne 31. 5. 2018 musela být zrušena z důvodu podezření, že byla zmanipulována třetím subjektem.
- [17] Dne 24. 7. 2018 podala žalobkyně proti tomuto usnesení rozklad, ve kterém uplatnila obdobné námitky jako v podané žalobě.
- [18] Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 18. 9. 2018 ministr zahraničních věcí rozklad žalobkyně zamítl a rozhodnutí zastupitelského úřadu potvrdil. V odůvodnění uvedl, že zrušení objednaných termínů dne 31. 5. 2018 a stornování ten den zveřejněného kódu nepředstavuje důvod pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění, jelikož důvodem zrušení objednaných termínů bylo důvodné podezření na vnější manipulaci objednávacím systémem, na niž musel zastupitelský úřad reagovat. Transparentním řešením bylo stornování objednaných termínů. Pokus o ovlivnění objednávacího systému nelze přičítat k tíži zastupitelskému úřadu.
- [19] Podle ustanovení § 51 odst. 1 s.ř.s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.
- [20] Žalobkyně souhlasila s projednáním věci bez jednání, žalovaný se ve stanovené lhůtě nevyjádřil. Soud tedy postupoval podle ustanovení § 51 odst. 1 s.ř.s. a rozhodl o věci samé bez jednání.
- [21] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.
- [22] Úvodem soud považuje za vhodné shrnout dosavadní vývoj judikatury týkající se skutkové i právně totožných případů, neboť žalobkyně byla součástí skupiny 36 žadatelů, kteří předmětného dne podali prostřednictvím svého právního zástupce žádost o upuštění od povinnosti osobního podání, neboť se jim dne 31. 5. 2018 nepodařilo sjednat termín osobní schůzky.

- [23] Rozsudky ze dne 28. 2. 2019, č.j. 11A 221/2018-48, č.j. 227/2018-35 a č.j. 11A 228/2018-32, byla žalobou napadené rozhodnutí zrušena, neboť městský soud dospěl k závěru, že současný objednávací systém nesplňuje požadavek vyslovený judikaturou, tj. že žadatel musí mít zaručenu možnost, že termín pro podání žádosti vůbec kdy získá, resp. že jej získá v přiměřené době. Městský soud dále uvedl, že předmětná skutková situace představuje odůvodněný případ ve smyslu ustanovení § 169d odst. 3 věty první zákona o pobytu cizinců, kdy nebylo namístě trvat na požadavku osobního podání žádosti po předchozím sjednání termínu podání žádosti o pobytové oprávnění. Uvedené rozsudky napadl žalovaný kasačními stížnostmi, vedenými Nejvyšším správním soudem pod sp.zn. 3 Azs 75/2019, sp.zn. 5 Azs 50/2019 a sp.zn. 3 Azs 74/2019. Do dnešního dne bylo rozhodnuto pouze ve věci sp.zn. 5 Azs 50/2019, ve které Nejvyšší správní soud pro vady řízení zrušil rozsudek městského soudu sp.zn. 11A 227/2018.
- [24] Městský soud v Praze dále dne 7. 6. 2019 vydal pod č.j. 6A 166/2018-29 rozsudek, kterým žalobu zamítl, když dospěl k závěru, že na základě žalobcem předložených tvrzení a důkazů nebylo možné považovat jeho žádost o uplatnění mimořádného postupu spočívajícího v upuštění od podmínky osobního podání za důvodnou. Proti tomuto rozsudku nebyla kasační stížnost podána.
- [25] Z recentní judikatury je dále třeba zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, č.j. 1 Azs 217/2019-32, jímž byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 5. 2019, č.j. 25A 111/2018-38, kterým bylo v obdobné věci vyhověno podané žalobě. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že závěry krajského soudu stran fungování systému sjednávání schůzek jsou nesprávné; založil-li krajský soud svůj závěr o nutnosti vyhovění žádosti žalobce o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti právě na tvrzení o neprůhledném fungování systému a nemožnosti sjednat schůzky lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase, pak takový závěr nemohl obstát.
- [26] Soud se v nyní projednávané věci ztotožnil se závěry uvedenými v rozsudku zdejšího soudu ze dne 7. 6. 2019, č.j. 6A 166/2018-29, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, č.j. 1 Azs 217/2019-32, přičemž na ně v podrobnostech odkazuje.
- [27] Pro nyní projednávanou věc je podstatné, že v době, kdy žalobkyně usilovala o podání žádosti o dlouhodobý pobyt, byl systém sjednávání termínů nastaven tak, že žadatelé byli povinni sjednat si schůzku prostřednictvím e-mailu zaslaného na adresu visa_hanoi@mzv.cz. Do předmětu e-mailové zprávy bylo třeba napsat aktuální alfanumerický kód, který platil do naplnění kapacity a obnovoval se po uplynutí čtyř týdnů. Ke zveřejnění nového alfanumerického kódu došlo mj. též 31. 5. 2018, tedy v den, kdy se o sjednání termínu ucházela i žalobkyně.
- [28] Nejprve se soud zabýval námitkou týkající se důvodnosti podané žádosti o prominutí osobního podání žádosti. Na základě ustanovení § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu osobně. Podle ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, *může zastupitelský úřad 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.

[29] Nejvyšší správní soud již dříve vyložil (srov. zejména rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, č. 3601/2017 Sb. NSS), 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 žádostí 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. V rozsudku ze dne č. j. 10 Azs 153/2016 - 52 rozšířený senát konstatoval, že „[j]e na veřejné správě, jakým způsobem „technicky“ uspořádá vyřizování žádostí o nejružnější 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.“

[30] Ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, dává správnímu orgánu možnost zvolit v odůvodněných případech mimořádný postup spočívající v upuštění od podmínky osobního podání žádosti o určitý druh pobytového oprávnění. Zda této možnosti správní orgán využije či nikoli, záleží na jeho uvážení, které nesmí vykazovat znaky libovůle. Správní úřad však nejprve musí posoudit konkrétní skutkový stav z hlediska požadavku, zda jde o odůvodněný případ. Pojem „odůvodněný případ“ přitom zákon blíže nevymezuje, jde tak o neurčitý právní pojem. Soud uvážil, zda se žalovaný při výkladu pojmu „odůvodněný případ“ ve vztahu k žádosti žalobkyně nedopustil svévole. Výklad pojmu „odůvodněný případ“ a podřazení zjištěného skutkového stavu tomuto pojmu je tak v obecné rovině věcí výkladu neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav, nikoliv předmětem správního uvážení, a proto podléhá úplnému soudnímu přezkumu (srov. rozsudek ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018 - 43; k výkladu neurčitých právních pojmů viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154, č. 3073/2014 Sb. NSS).

[31] Podat žádost o taxativně zákonem vymezené pobyty jinou formou než osobním podáním je 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). Důvody pro prominutí osobního podání žádosti o určitý druh

pobytu mohou spočívat v překážkách na straně žadatele nebo na straně zastupitelského úřadu, které žadateli objektivně znemožňují podat žádost osobně na zastupitelském úřadě, popřípadě pro něj takový postup představuje nepřiměřenou zátěž, žadatel však musí svoji žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti podložit konkrétními důvody, které se týkají právě jeho osoby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č.j. 6 Azs 77/2015-36). Žadatelem uplatněné důvody poté zastupitelský úřad zohlední ve vztahu ke všem v daném čase a dané zemi existujícím podstatným okolnostem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č.j. 9 Aps 6/2010-106).

[32] Nejvyšší správní soud dále ve svém rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č.j. 9 Azs 213/2018-22, k mimořádnému institutu upuštění od osobního podání žádosti uvedl, že je třeba jej „*chápat jako regulativ, který správnímu orgánu poskytl zákonodárce, aby v odůvodněných případech mohl zmírnit přílišnou tvrdost právní úpravy dopadající na konkrétní (jednotlivé) situace žadatelů.*“ Je tedy zřejmé, že tento mimořádný institut by neměl být používán plošně, nýbrž ve vztahu ke konkrétním případům, kdy bude možné považovat zákonnou podmínku osobního podání žádosti ve vztahu k určitému žadateli jako nepřiměřeně tvrdou. Z citovaného rozsudku dále vyplývá, že pod pojem „odůvodněné případy“ by měly spadat zejména situace, v nichž je pro žadatele objektivně nemožné dostavit se k zastupitelskému úřadu, jakož i případy, kdy je dostupnost zastupitelského úřadu objektivně velmi ztížena, přičemž lze uvažovat i o natolik závažných provozních problémech zastupitelského úřadu, že jej nebude možné osobně navštívit. Situaci, v níž zastupitelský úřad zruší již vypsání termínů z důvodu zjištěné vnější manipulace s objednávkovým systémem a obratem informuje žadatele o vypsání nových termínů a uveřejnění nového kódu, však nelze kvalifikovat jako natolik závažné provozní problémy, jež znemožňují žalobci v jeho konkrétním případě sjednat si termín osobního podání žádosti. Takový výklad by vedl k absurdnímu závěru, kdy by v případě kybernetického útoku na webovou stránku zastupitelského úřadu a z toho důvodu opakovaně vyhlášených termínů s novým kódem, musel zastupitelský úřad prominout podmínku osobního podání žádosti všem žadatelům, kteří mu v tento den zaslali registrační e-mail, avšak nepodařilo se jim z důvodu naplnění kapacity registrovat na volný termín.

[33] Žalobkyně neuvedla ve své žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti jiný důvod nežli ten, že dne 31. 5. 2018 došlo na webu zastupitelského úřadu ke dvojímu zveřejnění kódů, což byl postup, který nebyl na úřední desce zveřejněn. Žalobkyni lze přisvědčit toliko do té míry, že by ze strany zastupitelského úřadu bylo vhodné, pokud by měl na své úřední desce předem zveřejněn možný postup v případě podezření na vnější manipulaci objednávkového systému. Žadatelé by v takovém případě byli mohli očekávat, že v případě nedostupnosti webové stránky může dojít k mimořádnému postupu, spočívajícímu ve zrušení již vypsání termínů i kódů a uveřejnění nových. Nelze však pominout, že jinými důvody, než nestandardním průběhem registrace dne 31. 5. 2018, který byl ovlivněn kybernetickým útokem na webovou stránku zastupitelského úřadu, žalobkyně svou žádost nepodložila. Registrace všech žadatelů na volné termíny k osobnímu podání žádosti dne 31. 5. 2018 byly negativně ovlivněny pokusem o vnější manipulaci systému. Tuto situaci nemohl zastupitelský úřad řešit jiným způsobem, než právě zrušením již objednaných termínů a zveřejněním nového kódu. Na základě nově zveřejněného kódu přitom došlo k řádné registraci jiných žadatelů. Objednání žadatelů tedy bylo do naplnění volné kapacity dne 31. 5. 2018 umožněno. Jestliže žalobkyně odůvodnila žádost o mimořádný postup spočívající v upuštění od podmínky osobního podání žádosti poukazem na mimořádnosti průběhu registrace dne 31. 5. 2018, její žádosti

nemohlo být vyhověno, neboť v takovém případě by byla neodůvodněně zvýhodněna oproti všem ostatním žadatelům, kterým se rovněž dne 31. 5. 2018 nepodařilo získat termín k osobnímu podání žádosti, ačkoli vyčkali na nově zveřejněný kód a rovněž zaslali registrační e-mail.

[34] Odkazuje-li žalobkyně na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, je třeba zdůraznit, že z uvedeného rozsudku vyplývá, že žádost podaná nouzově mimo předpokládané podmínky je přípustná tehdy, pokud se žadatel opakovaně pokouší sjednat si osobní termín podání žádosti skrze objednávkový systém, avšak veřejná správa mu v přiměřené lhůtě neposkytne možnost podání žádosti postupem zákonem standardně předpokládaným. Tzv. systém Visapoint oprávněně vzbuzoval pochybnosti o úspěchu sjednání termínu pro osobní podání pobytové žádosti v reálném čase. Z citovaného rozsudku je zřejmé, že nezákonným je takový postup veřejné správy, který neumožní získat v přiměřené době termín pro osobní podání žádosti. V projednávaném případě se však žalobkyně domáhala upuštění od standardně předpokládaného postupu v situaci, kdy jí zastupitelský úřad dne 31. 5. 2018 dvakrát odmítl poskytnout termín k osobnímu podání žádosti z důvodu naplnění volných kapacit, přičemž v daný den mimořádně došlo ke zrušení vypsání termínů a zveřejnění nových s novým kódem v důsledku kybernetického útoku na informační systém zastupitelského úřadu. Žalobkyně však netvrdila ani nedoložila, že by se pokoušela sjednat si termín k osobnímu podání žádosti opakovaně a bez úspěchu, nýbrž uzavřela, že vzhledem k nestandardnímu průběhu objednávání dne 31. 5. 2018 jí objednávkový systém neumožnění ani v budoucnu sjednat si termín k osobnímu podání žádosti. Žalobkyně tedy požádala o zmíněnou nouzovou variantu podání žádosti podle ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, aniž by uvedla a doložila jiné důvody pro takový mimořádný postup.

[35] Na základě zjištěných skutečností o fungování systému sjednávání schůzek soud nedospěl k závěru, že by se jednalo o systém netransparentní, nepředvídatelný a neumožňující následnou kontrolu. Systém pro sjednávání termínů nebyl ke dni 31. 5. 2018 nastaven způsobem, který popisuje žalobkyně. Uchazeči o sjednání termínu nebyli „nuceni“ k neustálému kontrolování webových stránek zastupitelského úřadu. Skutečnost, že byl dne 31. 5. 2018 zveřejněn mimo předem stanovenou hodinu a den nový alfanumerický kód, byla podle tvrzení žalovaného zapříčiněna vnějším ovlivněním systému sjednávání schůzek. Takto mimořádná situace, která vedla k nutnosti „anulovat“ výsledky sjednávání termínů na základě původního kódu, podle zdejšího soudu odůvodňuje též další postup zastupitelského úřadu, který bezprostředně po odstranění problémů zveřejnil ještě v též den nový alfanumerický kód. Nešlo tedy o dřívější zveřejnění kódu, jak namítá žalobkyně (podle nastavených pravidel měl být nový kód zveřejňován každé čtyři týdny), ale o nahrazení kódu, který byl téhož dne již jednou zveřejněn.

[36] Situace, která se v souvislosti se sjednáváním schůzek odehrála dne 31. 5. 2018, nebyla standardní, opakovaná, a tedy ve své podstatě nijak necharakterizovala daný systém sjednávání. Tento systém byl obecně (za standardních) podmínek nastaven tak, že uchazeči dopředu věděli o přesném datu a hodině, kdy bude zveřejněn nový alfanumerický kód. Obecné závěry žalobkyně, která na základě událostí ze dne 31. 5. 2018 dospěla k tomu, že systém nebyl transparentní a neumožňoval sjednat si schůzku lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase, tak nemůže obstát. Jednak proto, že z posouzení fungování systému v průběhu jednoho jediného dne nelze takto obecné závěry vůbec dovodit; dále pak situace

vzniklá v tento den byla zcela nestandardní, a neodpovídala proto obecným charakteristikám systému tak, jak byl nastaven a jak následně též fungoval.

[37] Soud v této souvislosti rovněž odkazuje 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. Zásah byl spatřován v nepřidělení termínu k osobnímu podání žádosti dne 31. 5. 2018. Soud zde tedy posuzoval totožné události jako v nyní předložené věci a současně se vyjadřoval (na základě obdobných tvrzení žalobce) i k povaze systému sjednávání schůzek pomocí e-mailů s alfanumerickým kódem. Konstatoval, že je pochopitelné, že žalovaný po dlouhodobé kritice fungování systému Visapoint, jakož i dílčích postupů zastupitelských úřadů, od tohoto systému upustil a nahradil jej systémem novým. Dále uzavřel, že „[z]e zjištěného skutkového stavu nevyplýnulo, 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. Úkolem soudů ve správním soudnictví není předcházet budoucím a hypotetickým nezákonným zásahům. V projednávaném případě sice došlo k výpadku webových stránek žalovaného, kde byl zveřejněn alfanumerický kód, tento výpadek však žalovaný dostatečně vysvětlil tím, že se jednalo o cílený útok. Případné manipulaci a s ní spojeným znevýhodněním poctivých žadatelů žalovaný zabránil a podmínky pro žadatele narovnal tím, že žádosti o sjednání termínu podané při tomto výpadku anuloval a zveřejnil nový alfanumerický kód společně s novým termínem pro sjednávání termínů osobního podání žádosti. Ani tento postup nelze považovat za libovolný či neracionální, a tudíž za nezákonný ve smyslu vymezeném výše citovanou judikaturou.“ Tyto závěry Nejvyššího správního soudu lze plně využít i v nyní souzené věci.

[38] Namítá-li pak žalobkyně, že se žalovaný nezabýval podstatou problému, a sice objednávacím systémem nezaručujícím úspěšné sjednání termínu osobního podání žádosti, pak je třeba podotknout, že žalobkyně podala žádost o upuštění od osobního podání žádosti, kterou odůvodnila průběhem registrace dne 31. 5. 2018. K uvedené námitce, jakož i k nefunkčnosti stávajícího objednávacího systému je třeba zdůraznit, že správní soudy jsou v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu povinny k ochraně práv konkrétních účastníků řízení v konkrétní věci. Soud se tudíž zabýval primárně otázkou, zda správní orgány zasáhly nezákonným způsobem do práv žalobkyně, pokud shledaly nedůvodnou její žádost o upuštění od osobního podání žádosti o vydání povolení k pobytu, a řízení o žádosti o vydání povolení k pobytu zastavily. Podaná žaloba není hromadnou žalobou ani nemůže být nástrojem ke změně právního předpisu (ustanovení zákona o pobytu). Žalobkyně v žádosti ve vztahu ke své osobě neuvedla konkrétní údaje o tom, kolikrát a v jakém časovém úseku se již pokoušela bezúspěšně si sjednat osobní termín k podání žádosti, a takové pokusy ani nedoložila. Žalobkyně namítá toliko obecnou nefunkčnost objednávacího systému, zrušení zveřejněného termínu a kódu dne 31. 5. 2018 a nepředvídatelnost zastupitelského úřadu. Nejedná se však o námitky, jež by svědčily důvodnosti upustit od podmínky osobního podání žádosti o vydání povolení k pobytu právě v případě žalobkyně.

[39] Namítá-li žalobkyně nezákonnost spočívající v neposkytnutí termínu schůzky k osobnímu podání žádosti s tím, že z žádného zákonného ustanovení nevyplývá oprávnění zastupitelského úřadu neposkytnout žadateli žádný termín, je třeba odkázat na ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců, podle kterého 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. Není-li termín sjednán způsobem zveřejněným na úřední desce zastupitelského úřadu, je zastupitelský úřad oprávněn termín neposkytnout.

[40] K námitce žalobkyně, že Česká republika není oprávněna regulovat počet žádostí o vydání povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny stanovením podmínky osobního podání žádosti, lze uvést, že z čl. 5 Směrnice ani z jiného ustanovení Směrnice takový zákaz pro členské státy nevyplývá. Směrnice neupravuje konkrétní náležitosti podání žádosti ani nebrání členským státům zvolit pro přijetí žádosti způsob osobního podání. Směrnice stanoví společná kritéria pro hmotné podmínky uplatňování práva na sloučení rodiny, přičemž procesní pravidla posuzování žádosti o sloučení rodiny a postup projednávání vstupu a pobytu členů rodiny by měl dle Směrnice 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). Čl. 5 odst. 1 až 3 Směrnice, týkající se osoby oprávněné podat žádost, obsahových náležitostí žádosti a spolehlivého zjištění existence rodinných vztahů dotčených osob, nezakazují členským státům upravit procesní podmínky podávání žádostí. Jak vyplývá z 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 tato organizační pravidla nebudou představovat faktickou překážku podávání žádostí. Legitimitou zákonného požadavku osobního podání žádosti k taxativně vymezeným druhům pobytu se zevrubně zabýval především rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, kde uvedl, že: „*Se 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.*“

[41] Soud dále doplňuje, že směrnice obecně, na rozdíl od nařízení, nejsou přímo použitelným právním předpisem sekundární normotvorby Evropské unie, a pro členské státy jsou ve smyslu čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie závazné co do požadovaného výsledného stavu. Volba prostředků k jeho dosažení je však ponechána na členských státech.

[42] Lze tedy uzavřít, že na základě žalobkyní předložených tvrzení a důkazů nebylo možné považovat její žádost o uplatnění mimořádného postupu spočívajícího v upuštění od podmínky osobního podání žádosti za důvodnou.

[43] Ze všech výše uvedených důvodů soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

[44] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné náklady v řízení 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.

V Praze dne 17 . prosince 2019

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu