



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobkyně: **nezl. T. T. M. N.**, narozená dne X,
státní příslušnost V. s. r.,
zastoupená advokátem Mgr. Radimem Strnadem,
sídlem Příkop 834/8, Brno,

proti

žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**,
sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 9. 5. 2018, č. j. 110266-3/2018-OPL,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 9. 5. 2018, č. j. 110266-3/2018-OPL, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, Mgr. Radima Strnada.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž ministr zahraničních

věcí (dále jen „ministr“) zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) ze dne 30. 1. 2018, č. j. 3852/2017-HANOI-13/a (dále jen „prvostupňové usnesení“), jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu a zastaveno řízení o této žádosti dle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2. V napadeném rozhodnutí ministr konstatoval, že žalobkyně bez předchozí registrace podala dne 24. 11. 2017 (na jiném místě uvádí datum 23. 11. 2017) prostřednictvím datové schránky žádost o povolení k dlouhodobému pobytu spojenou s žádostí o upuštění od osobního podání žádosti. Zastupitelský úřad neshledal, že by šlo o odůvodněný případ, a proto žádost o upuštění od osobního podání zamítl a řízení zastavil. Žalobkyně podala proti prvostupňovému usnesení rozklad.
3. K námitkám žalobkyně ministr uvedl, že v době od 1. 11. do 30. 11. 2017 nebyl v souvislosti se zrušením systému Visapoint a přechodem na nový systém v provozu žádný objednávací systém, tedy ani systém živé fronty, proti němuž žalobkyně brojila v rozkladu. Živá fronta byla spuštěna až dne 5. 12. 2017. Žalobkyně podala žádost, ačkoli z oznámení na webových stránkách zastupitelského úřadu musela vědět, že od 1. 11. 2017 nebude v provozu žádný objednávací systém a teprve dne 24. 11. 2017 bude oznámen nový systém, čehož však žalobkyně nevyčkala. V souvislosti s přechodem na nový systém nedošlo k výrazné prodlevě. V době od 9. 11. 2017 do 30. 11. 2017 byla část registrovaných žadatelů přeoobjednána na nejbližší termíny v prosinci 2017. V každém okamžiku byli žadatelé, respektive jejich zástupci, informováni o způsobu objednání a termínech, na něž lze objednání provést. Z prvostupňového usnesení je dle žalovaného patrné, že způsoby registrace telefonicky a prostřednictvím živé fronty byly zastupitelským úřadem zmiňovány v souvislosti se stavem ke dni vydání usnesení. Zastupitelský úřad po žalobkyni požadoval registraci provedenou v době do 31. 10. 2017 prostřednictvím Visapoint, nebo vyčkání na nový systém. Interpretaci žalobkyně, že zastupitelský úřad vyžadoval telefonické objednání nebo dostavení se do živé fronty ke dni podání žádosti, ministr považoval za zavádějící. Uvedl, že přechod na nový systém představoval technické opatření přechodného charakteru, které nebylo z časového hlediska nepřiměřené. Žalobkyně nesplnila zákonnou podmínku dle § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť se do 31. 10. 2017 nezaregistrovala pomocí systému Visapoint, což byl zákonný způsob určený zastupitelským úřadem na úřední desce v souladu s ustanovením § 169f zákona o pobytu cizinců. Skutečnost, že se žalobkyni nepodařilo registrovat z důvodu nedostatku volných termínů, nemá vliv na správnost postupu zastupitelského úřadu. Pokud se nemohli všichni zájemci registrovat z důvodu, že počet termínů pro podání žádosti o určitý pobytový titul je omezený, znamená to, že zájem je vyšší než kapacitní možnosti zastupitelského úřadu, a systém pouze plnil funkci, pro niž byl zaveden, tedy regulaci zájemců o pobyt v České republice. Tato regulace se aplikuje odlišně v jednotlivých zemích s ohledem na zájmy státu a okolnosti v dané zemi, například stupeň migračních rizik. K tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106. Zastupitelský úřad se zabýval posouzením důvodů pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti a tvrzením, že se jedná o důvody na straně zastupitelského úřadu. Pojem „odůvodněný případ“ je neurčitý právní pojem, jehož obsah není přesně definován a je věcí zastupitelského úřadu, aby v jednotlivém případě s ohledem na místní podmínky v daném čase posoudil důvody na základě svého správního uvážení

dle okolností konkrétního případu. Musí se jednat o důvody, které žadateli objektivně brání fyzicky se dostavit k osobnímu podání žádosti, v praxi zejména důvody zdravotní. Dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67. Uvedl, že zákon bližší podmínky pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti nespécifikuje a nestanoví, zda se má jednat pouze o překážky na straně žadatele, nebo též překážky na straně zastupitelského úřadu. Dle ministra nelze přisvědčit žalobkyni, že v jejím případě je odůvodněným případem objektivní překážka na straně zastupitelského úřadu, neboť zákonodárce neprojevil vůli takto detailně důvody upravit a záměrně ponechal posouzení relevantních okolností na zastupitelském úřadu. Nemůže se přitom jednat o důvody spočívající v tom, že účastník rezignoval na získání termínu prostřednictvím Visapoint v době jeho plné funkčnosti v říjnu 2017, nebo v přechodu na nový systém, kdy po přechodnou dobu nebyl v provozu žádný systém. Ohradil se proti tvrzení žalobkyně, že by zastupitelský úřad byl v rámci desítek soudních sporů usvědčen z nezákonného postupu vůči žadatelům. Zdůraznil, že systém Visapoint měl oporu v zákoně. Nezákonnost ve vztahu k systému Visapoint nebyla prokázána ani ze strany Policie České republiky ani tajných služeb. K polemice žalobkyně se závěry zastupitelského úřadu, který uvedl, že právní situace v době vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36, byla odlišná od situace, která nastala po novele provedené zákonem č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 227/2017 Sb.“), a že je třeba dále aplikovat závěry tohoto rozsudku, ministr uvedl, že smyslem prvostupňového usnesení bylo zdůraznit, že zákonodárce touto novelou stanovil, že nikoli každý má právo na podání žádosti, ale pouze ten, kdo vyhoví požadavkům na sjednání termínu osobního podání žádosti. Tomuto požadavku však žalobkyně nevyhověla.

4. K námitkám týkajícím se systému živé fronty a telefonického objednávání ministr poznamenal, že nemají věcnou a časovou souvislost s podáním žádosti dne 23. 11. 2017. Pravomoci zastupitelského úřadu se nevztahují na situace, k nimž dochází mimo prostory zastupitelského úřadu. Nežádoucí situace způsobené v souvislosti s tzv. organizováním živé fronty ze strany žadatelů či místní policie nelze zastupitelskému úřadu přičítat. S cílem takovým situacím zabránit byl systém živé fronty ke dni 20. 3. 2018 ukončen. K systému telefonického objednávání ministr poukázal na převis poptávky nad kapacitami zastupitelského úřadu. Nedovolá-li se jeden žadatel, znamená to, že termín je obsazen jiným žadatelem. Po obsazení volného počtu míst je linka přepnuta na záznamník, který žadatele informuje, že volná místa nejsou a telefonické objednání bude znovu zahájeno následující pondělí v 9:00 hodin. O tom jsou žadatelé informováni též na webových stránkách.
5. Žalobkyně v žalobě namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Uvádí, že požádala o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, neboť v době předcházející podání žádosti neměla faktickou možnost podat žádost způsobem stanoveným zastupitelským úřadem, který předpokládal registraci prostřednictvím systému Visapoint. Vycházela přitom ze závěrů rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36. Zastupitelský úřad konstatoval, že za odůvodněný případ se zpravidla považují důvody zvláštního zřetele hodné, zejména pak zdravotní důvody, kvůli nimž není žadatel momentálně objektivně skutečně schopen se na zastupitelský úřad dostavit, nikoli individuální neúspěch žadatele sjednat si termín osobního podání žádosti pramenící pouze z toho, že jím požadovaný termín byl získán

jiným „rychlejší“ žadatelem. Žalobkyně proti těmto závěrům brojila podaným rozkladem namítajíc, že se zastupitelský úřad nezabýval tím, zda se v případě žalobkyně nejedná o odůvodněný případ zapříčiněný překážkou na straně zastupitelského úřadu, nebyl-li jí schopen po dobu několika měsíců umožnit osobní podání žádosti. S touto argumentací se však ministr v napadeném rozhodnutí řádně nevypořádal. Ministr pouze konstatoval, že důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti nemohou spočívat v tom, že účastník rezignoval na získání termínu v době jeho plné funkčnosti v říjnu 2017. Tvrzení o fungujícím systému Visapoint však považuje žalobkyně za nepřezkoumatelné. Systém Visapoint byl nefunkční a nesplňoval nároky na něj kladené judikaturou. Namítá, že na její případ dopadají závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36, neboť jí ze strany veřejné moci nebylo umožněno podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu v přiměřené době lidsky důstojným způsobem. Má za to, že pokud by byl systém funkční, nebyl by dán důvod pro jeho zrušení dnem 31. 10. 2017. Dále poukazuje na veřejně dostupný rozhovor s náměstkem ministra zahraničních věcí Martinem Smolkem, který připustil možnost, že dochází ke „kupčení“ s termíny, a na výsledky monitoringu fungování systému Visapoint prováděného veřejným ochráncem práv. Tyto důvody dle žalobkyně představují objektivní překážku na straně zastupitelského úřadu, které měly být promítnuty do posouzení její žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání. Jelikož se tak nestalo a ministr pouze formálně v rozporu se skutečností konstatoval, že systém byl funkční, bylo posouzení její žádosti nepřezkoumatelné.

6. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Zdůrazňuje, že ustanovení zákona o pobytu cizinců je třeba vykládat s ohledem na účel zákona, jímž je veřejný zájem na kontrolované migraci, nikoli ochrana subjektivních práv cizích občanů. Obecně nelze hovořit o právu občana cizího státu na pobyt na území České republiky. Podstatou pobytových oprávnění je regulace vstupu na území státu pobytu, která se aplikuje selektivně s ohledem na vlastní zájmy a okolnosti v dané zemi, například stupeň migračních rizik. Ačkoli ústředním orgánem státní správy pro povolování pobytu cizinců je Ministerstvo vnitra, výkon určitých činností je svěřen zastupitelským úřadům, jejichž činnost je s ohledem na místní znalosti a přímý kontakt s žadatelem nezastupitelná. Tento přístup potvrzuje posílení institutu osobního podání žádosti v zákoně o pobytu cizinců ve znění zákona č. 222/2017 Sb. Řízení o pobytu cizinců je správním řízením, vykazuje však jistá specifika. Rozdílné podmínky v jednotlivých státech vyžadují rozdílný přístup, a to i při hodnocení přiměřenosti opatření používaných zastupitelskými úřady, též s ohledem na rozdílnou míru podvodů a nekalých praktik, jichž se dopouští žadatelé, a s tím spojenou rozdílnou potřebu jejich prověřování, aby byl naplněn základní účel zákona o pobytu cizinců.
7. Žalovaný uvádí, že žalobkyně nesplnila zákonnou podmínku registrace a datovou schránkou podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu jako přílohu žádosti o upuštění od osobního podání v době, kdy byla informována o tom, že přijímání nových žádostí bylo pozastaveno a přechodně nebyl v provozu žádný objednávací systém. Konstatuje, že do 30. 10. 2017 bylo možné se k podání žádosti objednat prostřednictvím systému Visapoint, jehož provoz byl ukončen ke dni 31. 10. 2017, a v době od 1. 11. 2017 do 27. 11. 2017 nebylo možno se k podání žádosti objednat. V průběhu listopadu 2017 zastupitelský úřad přijímal žádosti na základě objednávek přes Visapoint učiněných do 30. 10. 2017. Dne 24. 11. 2017 byla na webových stránkách zastupitelského úřadu zveřejněna informace o spuštění telefonického objednávání s tím, že bude zahájeno 27. 11. 2017 na

termíny od 4. 12. 2017. Dne 5. 12. 2018 bylo spuštěno objednávání prostřednictvím tzv. živé fronty. Během přechodu na nový systém nedošlo k výrazné prodlevě. Žalobkyně podala žádost datovou schránkou dne 24. 11. 2017, tedy v den, kdy byl na webových stránkách oznámen termín spuštění nového objednávacího systému od 27. 11. 2017.

8. Žalovaný upozorňuje, že žalobní námitky nekorespondují s námitkami uvedenými v rozkladu, které se týkaly systému tzv. živé fronty (nikoli systému Visapoint), ačkoli registrace prostřednictvím tzv. živé fronty byla spuštěna až od 5. 12. 2017. Žalobkyně až v žalobě označila za překážku na straně zastupitelského úřadu a důvod pro upuštění od osobního podání žádosti nefunkčnost systému Visapoint. Uvádí, že v napadeném rozhodnutí byl systém Visapoint zmíněn pouze v obecné rovině v souvislosti s vysvětlením správného postupu, který měla žalobkyně dodržet. Ke zpochybnění funkčnosti systému Visapoint žalovaný odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2018, č. j. 3 A 151/2017, který potvrdil funkčnost systému z hlediska regulačních pravomocí zastupitelského úřadu. Poukazuje též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017-33. Opakuje, že nezákonnost ve vztahu k systému Visapoint nebyla prokázána ze strany Policie České republiky ani tajných služeb a že registrace prostřednictvím systému Visapoint měla zákonnou oporu. Ukončení systému nemění nic na tom, že s ohledem na kapacity zastupitelského úřadu je počet žadatelů, jejichž žádosti je schopen vyřídit, omezený. Nesouhlasí, že by zastupitelský úřad bez řádného odůvodnění zúžil odůvodněné případy toliko na důvody na straně žadatele. Ačkoli zastupitelský úřad zejména zvažuje, zda je žadatel schopen se na zastupitelský úřad dostavit s ohledem na zdravotní stav, nevylučuje tím zohlednění jiných relevantních důvodů, které však neshledal, neboť žalobkyní tvrzené pokusy o přihlášení v průběhu října 2017, nadto doložené stejným dokladem, jaký doložili další žadatelé zastoupení týmž zástupcem, jako důvod pro upuštění od osobního podání žádosti nevyhodnotil. Jelikož žalobkyně podala žádost v době, kdy byl provoz systému Visapoint ukončen a dle oznámení na úřední desce a webových stránkách zastupitelského úřadu měl být za tři dny spuštěn nový systém, považuje žalovaný za nadbytečné se vyjadřovat k předchozímu období, v němž objednávání probíhalo prostřednictvím systému Visapoint, neboť to není pro posuzovanou věc relevantní. K tomu poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 27. 6. 2018, č. j. 52 A 11/2018-164.
9. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud o věci rozhodl bez jednání, neboť takový postup soudu předvídá ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož soud napadené rozhodnutí zrušil.
10. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně podala datovou schránkou u zastupitelského úřadu dne 24. 11. 2017 žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu dle § 42a odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Současně podala žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, kterou odůvodnila tím, že se neúspěšně po několik týdnů pokoušela o registraci termínu k podání žádosti prostřednictvím systému Visapoint, který byl od 15. 8. 2017 do 31. 10. 2017 stanoven na webových stránkách zastupitelského úřadu jako způsob

pro sjednání termínu, avšak žádné termíny nebyly k dispozici, což dokládala výtisky obrazovky s neúspěšnými pokusy o registraci. Do 15. 8. 2017 se neúspěšně dostavovala každé pondělí v úředních hodinách po dobu dvou měsíců před zastupitelský úřad, kde ze strany úředníků probíhal náhodný výběr osob, které byly vpuštěny na zastupitelský úřad a jimž bylo umožněno podání žádosti. Ani tento systém živé fronty nepředstavoval průhledný spravedlivý systém přístupu k podání žádosti. Poukázala na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36, jehož závěry je třeba aplikovat i po novele zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 222/2017 Sb., neboť systém Visapoint fungoval stejným způsobem i po tomto datu a nebylo možné se jeho prostřednictvím k osobnímu podání žádosti o dlouhodobý pobyt registrovat. Ke dni 31. 10. 2017 byl systém Visapoint ukončen, v době podání žádosti nebylo objednávání umožněno a nebylo jisté, zda a jak bude nový systém, který měl být zprovozněn od 1. 12. 2017, fungovat, a zda bude splňovat požadavky na něj kladené judikaturou. Jelikož jí ze strany veřejné moci nebyla a není zajištěna možnost žádost podat v přiměřené době lidsky důstojným způsobem, dopadají na její případ závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36. Ačkoli se totiž snažila o podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu způsobem zveřejněným zastupitelským úřadem na webových stránkách, a to prostřednictvím živé fronty do 15. 8. 2017 a poté prostřednictvím systému Visapoint až do jeho zrušení, nebyla nikoli svou vinou úspěšná. Oba způsoby byly ovládány nahodilostí a postrádaly zřetelná pravidla, která by zajistila možnost podání žádosti v přiměřené době. Žalobkyně poukázala též na čl. 4 odst. 1 písm. a) Směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen „Směrnice“), z níž vyplývá povinnost členských států zajistit efektivní výkon práva na sloučení rodiny. Namítala, že to nebylo v jejím případě splněno.

11. Zastupitelský úřad žádost prvostupňovým usnesením zamítl a řízení zastavil. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že odůvodněnými případy, za nichž lze dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců upustit od osobního podání žádosti, se rozumí případy hodné zvláštního zřetele, zejména zdravotní důvody, kvůli nimž žadatel momentálně není objektivně skutečně schopen se na zastupitelský úřad dostavit. Žádosti může zastupitelský úřad vyhovět na základě svého správního uvážení, shledá-li okolnosti, které žadateli nebo zákonnému zástupci skutečně znemožňují podání žádosti nebo pro ně znamenají nepřiměřenou zátěž. Skutečnost, že systém Visapoint nenabízel dostatek termínů k osobnímu podání žádosti, nebyla zapříčiněna nefunkčností systému, ale počtem žadatelů o vydání povolení k dlouhodobému a trvalému pobytu, který převyšoval kapacity zastupitelského úřadu. Jakkoli mohla být v konkrétním případě čekací doba frustrující, neopravňovala k nedodržení zákonem stanoveného způsobu. To by odporovalo jasně vyjádřené vůli zákonodárce. Poukaz na judikaturu nemůže opačný závěr odůvodnit, neboť se váže k právnímu stavu před novelou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 222/2017 Sb. Zatímco Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, předpokládal, že selekci bude provádět Ministerstvo vnitra tím, že většině žádostí o dotčený typ pobytového oprávnění nebude vyhověno, zákonodárce novelou vyjádřil vůli ponechat selekci na zastupitelských úřadech. Stanovil, že nikoli každý má právo na podání žádosti, ale pouze ten, kdo vyhoví požadavku na sjednání termínu osobního podání žádosti. Žalobkyně v podstatě žádá, aby zastupitelský úřad od změny zákona odhlédl. Z judikatury nadto vyplývá, že upuštění od osobního podání žádosti představuje pouze „nouzové řešení“, které není na místě v situaci, kdy se žadatel toliko několikrát neúspěšně pokusil registrovat v systému Visapoint. To by vedlo k popření

institutu osobního podání žádosti. Poznamenal, že žalobkyně k žádosti přiložila stejný doklad neúspěšných pokusů v průběhu října 2017 jako další žadatelé zastoupení jejím zástupcem. Poukaz na účast v živé frontě v době do 15. 8. 2017 neshledal zastupitelský úřad relevantním, neboť tvrzení nebylo doloženo a nadto by mohlo svědčit pouze o tom, že na žalobkyni, která se do fronty dostavila, nepřišla řada. Připomíná, že žádost byl za žalobkyni povinen podat zákonný zástupce. Tvrzení o náhodném výběru ze strany úředníků zastupitelského úřadu označil zastupitelský úřad za nepravdivé. Zdůraznil, že v listopadu 2017 nebylo sjednávání termínů pro osobní podání žádosti možné, což bylo objektivně odůvodněno potřebou se v návaznosti na zrušení systému Visapoint organizačně a technicky připravit na nový systém. Omezení se nepřiměřeným způsobem nepromítlo do situace žalobkyně, neboť termíny na listopad byly sjednány v říjnu 2017 prostřednictvím Visapoint a objednávání novým způsobem probíhalo již od prosince 2017. Potencionální žadatelé byli informováni o době, po níž nebude objednání možné a o tom, kdy bude nový systém zveřejněn. Ze Směrnice neplyne, že by členské státy nemohly stanovit bližší procesní podmínky podávání žádostí.

12. Proti prvostupňovému usnesení podala žalobkyně rozklad. Namítala, že prvostupňové usnesení je nepravdivé v části, v níž vytváří dojem, že v době podání své žádosti měla možnost podat žádost prostřednictvím tzv. živé fronty nebo se k podání žádosti objednat telefonicky, neboť telefonické objednávání bylo spuštěno až 1. 12. 2017 a podání žádostí probíhalo pouze prostřednictvím živé fronty. Na podávání žádostí prostřednictvím živé fronty lze aplikovat závěry rozsudků 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, které jsou použitelné i po novele zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 222/2017 Sb., neboť vyžaduje-li veřejná moc osobní podání žádosti, musí umožnit žádost podat v přiměřené době lidsky důstojným způsobem. Žalobkyně dále namítala, že její žádost byla důvodná a že prvostupňové usnesení je neúplné a nepřezkoumatelné, neboť se zastupitelský úřad nezabýval tím, zda případ žalobkyně nepředstavuje odůvodněný případ zapříčiněný překážkou na straně zastupitelského úřadu, jestliže jí nebyl schopen po dobu několika měsíců zajistit možnost osobního podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, přestože tato překážka vyplývala z odůvodnění její žádosti. Zastupitelský úřad při interpretaci pojmu odůvodněný případ neaplikoval rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67, a ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106, na které poukazoval, podle nichž lze dovodit, že odůvodněným případem mohou být též překážky na straně zastupitelského úřadu. Nesouhlasila se zastupitelským úřadem, že individuální neúspěch žadatele sjednat si termín osobního podání žádosti pramení z toho, že požadovaný termín získal jiný „rychlejší“ žadatel, nelze považovat za odůvodněný případ. Jde-li o trvalý stav neumožňující žadateli osobní podání žádosti, tedy je-li zde dána překážka na straně zastupitelského úřadu, která neumožňuje žadateli podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu v přiměřené době a lidsky důstojným způsobem, tak se dle jejího názoru o takový odůvodněný případ jedná. Uvedla, že zastupitelský úřad byl v desítkách soudních sporů „usvědčen“ z nezákonných postupů vůči žadatelům o povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu, přičemž k postupům a fungování zastupitelského úřadu citovala rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-58. Nesouhlasila se zastupitelským úřadem, že by v důsledku novely zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 222/2017 Sb. na její žádost nedopadaly závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36. Z rozsudků Nejvyššího správního soudu vyplývá,

že přístup k podání žádosti musí být žadatelům umožněn v přiměřené době lidsky důstojným způsobem, neměl by být neprůhledný, založený na svévoli zastupitelského úřadu, neumožňující vnější kontrolu a náchylný ke korupci a zneužití. Je povinností zastupitelského úřadu, aby systém těmto požadavkům judikatury uzpůsobil. Jestliže byla žalobkyni po novele zákona odepřena možnost podat žádost v přiměřené době lidsky důstojným způsobem, neměla z důvodů na straně zastupitelského úřadu jinou možnost než požádat o upuštění od povinnosti osobního podání. Poukázala také na skutečnost, že systém živé fronty byl ke dni 19. 3. 2018 zrušen, z čehož dovozovala, že se jako dostatečný a správný neosvědčil. Ani systém telefonického objednávání zavedený od 1. 12. 2017 dle žalobkyně požadavkům vytyčeným rozsudky Nejvyššího správního soudu nevyhovoval. Uvedla, že se jí za dobu od prosince 2017 do března 2018 nepodařilo telefonickou registraci provést, což dokládala výpisy telefonických hovorů.

13. O rozkladu bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím.
14. Podle ustanovení § 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.
15. Podle ustanovení § 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.
16. Podle ustanovení § 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.
17. Podle ustanovení § 169g zákona o pobytu cizinců pokud se žádost o udělení dlouhodobého víza a žádost o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu podává na zastupitelském úřadu, je cizinec oprávněn podat žádost pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je občanem, popřípadě ve státě, jenž vydal cestovní doklad, jehož je držitelem, nebo ve státě, ve kterém má povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt; to neplatí, jde-li o cizince, který je uveden v právním předpisu vydaném podle § 182 odst. 1 písm. e).

18. Podle ustanovení § 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 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.
19. Podle ustanovení § 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.
20. Podle § 68 odst. 1 správního řádu rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Podle odst. 3 téhož ustanovení se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
21. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že, „[f]unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č.j. 9 As 71/2008-109). Obdobně z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu také vyplývá, že „[n]evypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Může to však způsobit i nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84). Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek a není proto vyloučeno, aby případné mezery odůvodnění tato rozhodnutí vzájemně doplňovala (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, čj. 6 As 161/2013-25).
22. Z napadeného rozhodnutí a prvostupňového usnesení je patrné, že žalovaný shodně jako zastupitelský úřad nepovažoval neúspěšné pokusy o přihlášení prostřednictvím Visapoint, respektive nemožnost získání termínu způsobenou množstvím zájemců a omezenými kapacitami zastupitelského úřadu, za odůvodněný případ, pro který by bylo možné od zákonného požadavku osobního podání žádosti upustit. Vycházel z toho, že systém měl zákonný podklad a považoval jej za funkční, jestliže plnil funkci regulace zájemců o pobyt, pro niž byl zaveden, přičemž jeho nezákonnost nebyla policií ani tajnými službami prokázána. Rovněž z napadeného rozhodnutí a prvostupňového usnesení vyplývá, že odůvodněný případ žalovaný a zastupitelský úřad nespatořovali ani v přechodném období po zrušení systému Visapoint v listopadu 2017, kdy nebyl určen žádný systém pro

sjednávání termínu k podání žádostí, které považovali za časově přiměřené technické opatření. Žalovaný aproboval závěry zastupitelského úřadu, že odlišný závěr nelze učinit na základě rozsudků 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, neboť se týkaly právního stavu před novelou provedenou zákonem č. 222/2017 Sb., kterou bylo dle žalovaného stanoveno, že právo na podání žádosti má pouze ten, kdo vyhoví požadavkům na sjednání termínu osobního podání žádosti.

23. Žalovaný přesvědčivým způsobem přes námitky žalobkyně uplatněné v rozkladu nicméně nevysvětlil, z jakého důvodu nepovažuje za aplikovatelné závěry judikatury týkající se požadavků, které musí splňovat systém, jehož prostřednictvím má být termín k podání žádosti sjednán, ani z jakého důvodu nelze případ, kdy zastupitelský úřad nezajistí žadateli možnost sjednání termínu k osobnímu podání žádosti v přiměřeném čase lidsky důstojným způsobem, hodnotit jako odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Vyloučit aplikaci ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze pouze poukazem na nesplnění zákonného požadavku sjednání termínu k osobnímu podání žádosti způsobem uveřejněným zastupitelským úřadem, jestliže zákon v tomto ustanovení možnost upuštění od osobního podání žádosti předvídá. Ostatně též důvodová zpráva k § 169h zákona o pobytu cizinců uvádí, že „[i]nstitutem upuštění od povinnosti osobního podání žádosti pak lze reagovat na individuální situace, při nichž by nebylo vhodné rezervaci k podání žádosti vyžadovat.“ O obcházení zákona nelze hovořit tam, kde systém sjednání termínu v přiměřeném časovém horizontu fakticky neumožňuje. Žalovaný se pak s ohledem na výše uvedený přesvědčivě neodůvodněný právní názor nezabýval tím, zda žalobkyni byla ze strany veřejné moci zajištěna možnost podat žádost o dlouhodobý pobyt v přiměřeném časovém horizontu lidsky důstojným způsobem, a tímto prizmatem neposuzoval ani funkčnost systému Visapoint.
24. Novelou provedenou zákonem č. 222/2017 Sb. byla s účinností od 15. 8. 2017 do zákona o pobytu cizinců vložena ustanovení § 169d, 169f a 169h, která upravují osobní podání žádosti (§ 169d), povinnost žadatele předem si sjednat termín osobního podání žádosti způsobem zveřejněným zastupitelským úřadem na úřední desce (§ 169f) a institut nepřijatelnosti žádosti (§ 169h). Právní úprava umožnila podmiňovat podání žádosti o jakékoli pobytové oprávnění předchozím sjednáním termínu, přičemž bylo ponecháno na zastupitelském úřadu, aby určil způsob, kterým si je cizinec povinen termín osobního podání žádosti předem sjednat a tento způsob zveřejnil na své úřední desce. V době od 15. 8. 2017 do 31. 10. 2017 byl tímto způsobem elektronický objednávací systém Visapoint.
25. I po účinnosti novely provedené zákonem č. 222/2017 Sb. je třeba vycházet ze závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovených v rozsudcích ze dne 30. 5. 2017 č. j. 10 Azs 153/2016-56 a č. j. 7 Azs 227/2016-36, které jsou obecně platné a které se týkají konkrétně objednávacího systému Visapoint (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, č. j. 4 Azs 249/2018-49).
26. V rozsudku č. j. 10 Azs 153/2016-52 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k fungování systému Visapoint mimo jiné v bodech 57 až 59 konstatoval: „[57] Je třeba si uvědomit, co je pravou podstatou sporu, který vede žalobkyně a který vede či vedlo spolu s ní množství dalších zejména vietnamských či ukrajinských státních občanů. Česká veřejná správa totiž zejména ve Vietnamu a na Ukrajině vytvořila pro žadatele o některá oprávnění k pobytu na území České republiky zcela nepřehledný a na svévoli příslušných úředníků založený systém

přístupu k podávání těchto žádostí, neumožňující byt jen náznak vnější kontroly a naopak silně náchylný ke korupci a zneužití. Systém nebyl založen na předchozím stanovení férových a rozumně splnitelných pravidel podávání žádostí a průběžném prověřování, že tato pravidla jsou v praxi také dodržována.

*[58] Neuspokojivou situací se opakovaně zabýval vedle Nejvyššího správního soudu i veřejný ochránce práv a upozorňoval na ni veřejně již před delší dobou (viz zejm. jeho tiskovou zprávu „Nedostatky systému Visapoint odporují mezinárodním závazkům ČR“ z 11. 9. 2012, dostupnou ke dni 14. 5. 2017 na <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2012/nedostatky-systemu-visapoint-odporuji-mezinarodnim-zavazkum-cr/>). Komplexní rozbor situace s řadou podrobných empirických údajů o fungování systému Visapoint v průběhu posledních několika let obsahuje rozsáhlý text Pavla Pořízka, pracovníka Kanceláře veřejného ochránce práv, s názvem „Brána nebo zábrana – problematické aspekty fungování systému Visapoint“, in: Dalibor Jílek, Pavel Pořízek (editoři): *Aktuální Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv - Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*, Veřejný ochránce práv a Wolters Kluwer, Brno a Praha 2016, str. 11 až 121, elektronicky dostupný ke dni 14. 5. 2017 na https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Azylove_pravo_konference.pdf.*

[59] Podstatou tohoto systému bylo, že ještě ve fázi „předprocesní“, tj. ve fázi před podáním žádosti o příslušný pobytový titul, musel žadatel získat v tzv. systému Visapoint právo takovou žádost podat, přesněji řečeno získat „časové okénko“ v úředních hodinách příslušného zastupitelského úřadu, aby se mohl dostavit, jak mu příslušná ustanovení cizineckého práva ukládají, osobně na tento zastupitelský úřad a podat tam příslušnou žádost. Registrace v systému Visapoint přitom dle tvrzení mnoha žadatelů byla často jen obtížně proveditelná, neboť systém často vůbec neumožňoval termín k návštěvě zastupitelského úřadu získat. Tato tvrzení žadatelů nebyla veřejnou správou nikdy relevantně zpochybněna a jsou potvrzována i zjištěními monitoringu systému, o nichž je referováno ve shora uvedeném článku Pavla Pořízka. Výsledkem bylo v praxi, že žadatelé se podle svých tvrzení, jež opět nebyla veřejnou správou nijak relevantně zpochybněna, museli obracet na neoficiální „zprostředkovatele“, kteří jim registraci v systému Visapoint, a tedy získání možnosti osobního podání žádosti o pobytový titul, obstarali.“ Dále Nejvyšší správní soud shrnul judikaturní vývoj, citoval rozsudky ze dne 30. 11. 2009, č. j. 8 Aps 3/2009-39, a ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011-62, č. 2756/2013 Sb. NSS, přičemž konstatoval, že mu není známo, že by veřejná správa tuto judikaturu reflektovala tak, že by systém Visapoint v ní uvedeným požadavkům přizpůsobila.

27. V bodě 93 dále konstatoval: „Není ani pochyb o tom, že právě v zemích jako Vietnam či Ukrajina se nabízí ke zvládnutí administrace žádostí využití informačních technologií. Tyto technologie však musí být používány způsobem, který strukturuje masu žadatelů podle pravidel, která nejsou svévolná a která pokud možno vyloučí rozhodování o žádostech na základě jiných než racionálních a férových kritérií. Jakýkoli jiný postup, a to v kterékoli fázi administrace žádostí, může být podle okolností nezákonným zásahem, proti kterému se dotčené osoby mohou bránit zásahovou žalobou.“
28. K povinnosti žadatelů objednat se v systému Visapoint a k žádostem neregistrovaných v tomto systému v citovaném rozsudku dále v bodech 97, 98 a 101 uvedl o žádosti „nouzově“ podané jako příloha stížnosti proti postupu pracovníka zastupitelského úřadu: „[97] Na jedné straně účinky žádosti „nouzově“ podané způsobem, který je obecně vzato nežádoucí, avšak který je jedinou účinnou obranou žadatele před nezákonným jednáním

veřejné správy spočívajícím v tom, že mu neposkytne v přiměřené lhůtě možnost podání žádosti postupem zákonem standardně předpokládaným. Zde rozšířený senát konstatuje, že závěry judikatury o tom, že žádost je za takovýchto podmínek podána účinně, jsou v podmínkách dosavadního jednání veřejné správy zcela správné a jsou jediným alespoň v určité míře účinným nástrojem k ochraně práva žadatelů na to, domáhat se stanoveným postupem svého práva u správního orgánu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Dokud veřejná správa svůj přístup zásadně nezmění, není důvodu na nich cokoli měnit.

[98] Dalším aspektem věci je však samotné nezákonné jednání veřejné správy spočívající v řadě dílčích nezákonných postupů. V první řadě je nezákonným zásahem již samotná nemožnost získat v přiměřené době termín pro osobní podání žádosti; pokud vskutku k takovému stavu dochází, a to ať již jakýmkoli konkrétními mechanismy (tj. za využití systému Visapoint tam, kde zákon k jeho užití zastupitelský úřad opravňuje, i použitím jiných způsobů určení termínu pro osobní podání žádosti tam, kde povinnost předem si sjednat termín podání žádosti nelze žadateli uložit), jde nepochybně o nezákonný zásah zastupitelského úřadu do práva žadatelů na to, aby jejich žádost byla v přiměřené lhůtě přijata a posouzena. Na tuto prvotní nezákonnost navazuje podle poznatků plynoucích z jiných obdobných věcí již řešených Nejvyšším správním soudem jednání konkrétních pracovníků, jímž je žadatelům bráněno podat žádost bez předchozí (fakticky podle tvrzení žadatelů nemožné) registrace v systému Visapoint. [...]

[101] Závěrem rozšířený senát opakuje to, co Nejvyšší správní soud vyslovil ve stručnosti již ve shora zmíněném rozsudku č. 8 As 90/2011-62. Je na veřejné správě, jakým způsobem „technicky“ uspořádá vyřizování žádostí o nejrůznější pobytová oprávnění tak, aby byla schopna je za přiměřených nákladů zvládat. Musí však v každém případě umožnit žadatelům takové žádosti v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem podat. Je na veřejné správě, zda ke splnění tohoto úkolu využije informační technologie, víceetapovou 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.“

29. V rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36, Nejvyšší správní soud mimo jiné v bodech 30 a 31 konstatoval: „Na úseku víz může zastupitelský úřad podle § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců stanovit povinnost předem si sjednat termín podání žádosti, která zásadně musí být podána osobně. Tuto svou kompetenci vykonává zastupitelský úřad v prostoru pro uvážení vymezeném zákonem kombinací slova ‚může‘ a neurčitého právního pojmu ‚odůvodněných případů‘ za účelem toho, aby podávání žádostí probíhalo efektivně, ale zároveň lidsky důstojným způsobem, a tedy zejména tak, aby žadatelé své žádosti mohli podat v přiměřených lhůtách. [...] Na úseku povolení k pobytům zastupitelský úřad nemá kompetenci stanovit povinnost předem si sjednat termín podání žádosti, která stejně jako v oblasti víz zásadně musí být podána osobně. Je tedy na něm, aby i bez užití mechanismu sjednání termínu podání žádosti zajistil, že podávání žádostí bude probíhat efektivně, ale zároveň lidsky důstojným způsobem, a tedy zejména tak, že žadatelé své žádosti budou moci podat v přiměřených lhůtách.“
30. Nejvyšší správní soud na rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu navázal v rozsudku ze dne 25. 10. 2018, č. j. 4 Azs 249/2018-49. Ve věci, v níž byly doloženy neúspěšné pokusy o registraci v systému Visapoint v rozpětí dvou dnů, konstatoval: „systém Visapoint uvolňoval termíny pro registraci žádosti nahodile, což v kombinaci s naprosto nedostačujícím počtem takto uvolňovaných termínů vyústilo v praktickou nemožnost

žádost v tomto systému registrovat v přiměřené lhůtě. S ohledem na tento aspekt systému Visapoint nebylo možné zaručit, že žalobkyně získá termín pro registraci žádosti a mohlo snadno dojít k tomu, že žalobkyni by se nepodařilo v tomto systému získat termín k podání žádosti několik měsíců, let, či dokonce nikdy. Systém Visapoint vskutku reguloval počet podávaných žádostí, což stěžovatel zmiňuje v kasační stížnosti. Činil tak však nepřipustným způsobem, znemožňujícím podat osobně žádost o pobytový titul lidsky důstojným způsobem a v přiměřené době, a byl proto v judikatuře správních soudů opakovaně a dlouhodobě označován jako neodpovídající požadavkům zákona, jak již Nejvyšší správní soud konstatoval, např. v rozsudku ze dne 15. 8. 2018, č. j. 4 Azs 150/2018-35.“

31. Tyto závěry převzal Nejvyšší správní soud též v rozsudku ze dne 10. 1. 2019, č. j. 7 Azs 341/2018-35, v němž posuzoval situaci žadatele, který se neúspěšně celkem čtyřikrát v průběhu měsíce srpna 2017 pokoušel registrovat v systému Visapoint za účelem osobního podání žádosti o dlouhodobé vízum. Uzavřel, že nemožnost získat registraci k podání žádosti v systému Visapoint představovala odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 věty první zákona o pobytu cizinců; nebylo nutno trvat na požadavku osobního podání žádosti po předchozím sjednání termínu k podání žádosti ve smyslu § 169d odst. 1 a 2 ve spojení s § 169f zákona o pobytu cizinců. V rozsudku ze dne 5. 12. 2018, č. j. 1 Azs 195/2018-48, Nejvyšší správní soud konstatoval: „Podle stěžovatele (Ministerstva zahraničních věcí – pozn. soudu) několikeré neúspěšné pokusy o registraci nepředstavují důvod, pro který by mohla žalobkyně na zákonem stanovený způsob registrace rezignovat. Soud stěžovatelův názor nesdílí. Systém Visapoint uvolňoval termíny pro registraci žádosti nahodile, což v kombinaci s naprosto nedostačujícím počtem takto uvolňovaných termínů vyústilo v praktickou nemožnost žádost v tomto systému registrovat v přiměřené lhůtě. S ohledem na tento aspekt systému Visapoint nebylo možné zaručit, že žalobkyně získá termín pro registraci žádosti a mohlo snadno dojít k tomu, že žalobkyni by se nepodařilo v tomto systému získat termín k podání žádosti několik měsíců, let, či dokonce nikdy. Systém Visapoint vskutku reguloval počet podávaných žádostí, což stěžovatel zmiňuje v kasační stížnosti. Činil tak však nepřipustným způsobem, znemožňujícím podat osobně žádost o pobytový titul lidsky důstojným způsobem a v přiměřené době, a je proto v judikatuře správních soudů opakovaně a dlouhodobě označován jako neodpovídající požadavkům zákona (v poslední době např. rozsudky ze dne 15. 8. 2018, č. j. 4 Azs 150/2018-35, ze dne 25. 10. 2018, č. j. 4 Azs 249/2018-49, aj.).“
32. Soud se s výše citovanými závěry judikatury plně ztotožňuje. Žadatel o pobytový titul má právo na spravedlivý proces zakotvené v článku 36 odst. 1 Listiny základních práv svobod, které zahrnuje též možnost podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011–62, č. 2756/2013 Sb. NSS, rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019-54). Ačkoli bylo novelou zákona č. 222/2017 Sb. umožněno zastupitelském úřadu, aby určil způsob, kterým si je cizinec povinen termín osobního podání žádosti předem sjednat, musí však v souladu s právem na spravedlivý proces zakotveným v čl. 36 Listiny základních práv a svobod a shora citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu určit takový způsob, který bude odpovídat požadavkům judikatury Nejvyššího správního soudu, bude založen na racionálních a férových pravidlech, bude umožňovat průběžnou i následnou kontrolu toho, že není zneužíván či používán svévolně, nebude představovat faktickou překážku podání žádosti a umožní žadatelům podání žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřené době.

33. V návaznosti na výše uvedené je třeba určitý právní pojem „odůvodněný případ“ v ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyložit tak, že zahrnuje též situaci, kdy žadateli není umožněno podání žádosti v přiměřeném časovém horizontu lidsky důstojným způsobem, která může být způsobena též nefunkčností nebo neexistencí systému pro získání termínu. Je na žalovaném, aby konkrétní případ z tohoto pohledu posoudil. Neurčitý právní pojem je zde kombinován se správním uvážením vyjádřeným výrazem „může“, z něhož plyne, že zákonem předvídaný právní následek nastává, jestliže to je zejména z hlediska účelu zákona vhodné či potřebné. Správní uvážení se uplatní, je-li neurčitý právní pojem naplněn. Jeho aplikace však není neomezená. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, konstatoval, že *„[a]bsolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd.“* Upuštění, anebo naopak neupuštění od povinnosti osobního podání žádosti nesmí být projevem svévole, nýbrž musí především reflektovat obsah neurčitého právního pojmu „odůvodněný případ“ (bod 33 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36).
34. Zastupitelský úřad a následně žalovaný v návaznosti na rozkladové námitky se proto měli zabývat tím, zda byla v okamžiku podání žádosti žalobkyni zaručena možnost podání žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřeném časovém horizontu. Tímto kritériem pak bylo třeba posoudit i otázku funkčnosti systému Visapoint a posoudit, zda, respektive s jakou mírou pravděpodobnosti, umožňoval podání žádosti v přiměřeném časovém horizontu (mimo jiné s ohledem na způsob uvolňování termínů a jejich počty). Nelze souhlasit se zjednodušeným závěrem žalovaného, že systém Visapoint lze považovat za funkční, plnil-li funkci regulace počtu podávaných žádostí, jestliže nevyhovoval výše uvedeným požadavkům. Při posouzení systému Visapoint je třeba zohlednit závěry výše uvedených rozsudků Nejvyššího správního soudu, v nichž se Nejvyšší správní soud opakovaně kriticky vyjádřil k systému Visapoint a na které poukazovala též žalobkyně. Tímto posouzením se však žalovaný s ohledem na svůj právní názor nezabýval. Pokud tak žalovaný neučinil, je jeho rozhodnutí v konečném důsledku nepřezkoumatelné, neboť chybí posouzení relevantních skutečností, které je třeba v dalším řízení doplnit. Námitka žalobkyně je tedy důvodná.
35. Žalovaný se rovněž nezabýval tím, zda v konkrétním případě žalobkyně doložila snahu o přihlášení prostřednictvím Visapoint, ačkoli jde o relevantní skutkové zjištění. Zastupitelský úřad pouze konstatoval, že žalobkyně doložila stejné výtisky obrazovky s neúspěšnými pokusy o přihlášení jako jiní žadatelé zastoupení tímž zástupcem, aniž vysvětlil, jaké závěry a z jakého důvodu z této skutečnosti v návaznosti na fungování systému dovozuje. I v tomto ohledu je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
36. Pokud by žalobkyně doložila, že se dlouhodobě pokoušela (respektive její zástupce) o registraci termínu prostřednictvím Visapoint, pak ve spojení s praktickou nemožností získat registraci k podání žádosti v systému Visapoint bylo možné tuto skutečnost považovat za odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 věty první zákona o pobytu cizinců, kdy není na místě trvat na požadavku osobního podání žádosti po předchozím sjednání termínu k podání žádosti ve smyslu § 169d odst. 1 a 2 ve spojení s § 169f zákona o pobytu cizinců, a to i za situace, kdy doba, po níž se o přihlášení snažila, byla relativně

krátká. Opačný přístup by znamenal zásah do práva na spravedlivý proces plynoucí z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Soud poznamenává, že i pokud by žalovaný dospěl k podloženému a přesvědčivému závěru, že systém, jehož prostřednictvím bylo třeba termín k osobnímu podání získat, v době od 15. 8. 2017 do svého zrušení fungoval obecně dobře a s ohledem na konkrétní počty volných termínů v zásadě zaručoval žadatelům alespoň na úrovni vysoké míry pravděpodobnosti, že se jim v přiměřeném čase podaří termín k osobnímu podání žádosti získat, bylo by třeba se zabývat tím, zda v konkrétním případě (zejména u nezletilých žadatelů o pobytový titul za účelem sloučení s rodiči v souladu s čl. 10 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte) není doba marného snažení s ohledem na prvek náhody nepřiměřená, neboť v takovém případě mohou dlouhodobě neúspěšné pokusy rovněž představovat odůvodněný případ pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti na základě předem sjednaného termínu.

37. Otázka fungování systému Visapoint je relevantní i přesto, že žalobkyně žádost podala v době, kdy byl tento systém zrušen a nebyl dosud nahrazen systémem novým. Změna spočívající v tom, že je dlouhodobě špatně fungující systém ukončen, aniž je žadateli, který se již marně pokoušel o získání termínu prostřednictvím špatně fungujícího systému, poskytnuta informace o způsobu fungování připravovaného systému (na úřední desce zastupitelského úřadu) a o počtu volných termínů pro daný pobytový titul, a aniž jsou poskytnuty jakékoli záruky, že mu bude umožněno v přiměřeném časovém horizontu žádost podat, nepředstavuje zlepšení oproti situaci, v níž byl určen pro získání termínu onen nefunkční systém. Správní orgány situaci žadatele naopak zhoršily, neboť v daném období sjednání termínu pro osobní podání žádosti znemožnily, aniž byly poskytnuty dostatečné záruky (s přihlédnutím k historické negativní zkušenosti s předchozím systémem), že mu bude v přiměřeném čase sjednání termínu pro podání žádosti umožněno (např. poskytnutí konkrétních informací o novém systému, počtu volných termínů atp.). Není tedy důvod situaci těchto žadatelů posuzovat odlišně od situace, kterou posuzoval Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku ze dne 25. 10. 2018, č. j. 4 Azs 249/2018-49. Jestliže v případě nesprávně fungujícího objednávacího systému správní soudy dospěly k tomu, že daná situace odůvodňuje „nouzový“ způsob podávání žádostí, tím spíše se tento závěr uplatní tehdy, je-li po předchozích marných pokusech možnost sjednání termínu pro osobní podání žádosti vyloučena bez záruky, že bude osobní podání žádosti v přiměřeném čase umožněno. Soud se vzhledem k výše uvedenému neztotožňuje s názorem vyslovenými v rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 27. 6. 2018, č. j. 52 A 11/2018-164, podle něhož v době, kdy byl ukončen dosavadní provoz systému Visapoint, je zcela nadbytečné se vyjadřovat k minulému období, kdy tento systém Visapoint fungoval a žalobce údajně neúspěšně podával žádosti v tomto předchozím období.
38. Obecně lze připustit, že zastupitelský úřad může na omezenou dobu pozastavit přijímání žádostí (například z technických a organizačních důvodů při nasazení nového systému objednávání), pokud taková výluka netrvá nepřiměřeně dlouho. Avšak ve vztahu k žadatelům, kteří se pokoušeli o sjednání termínu v předchozím období, nelze „přechodné období“ listopadu 2017 posuzovat izolovaně. Příprava nového mechanismu přijímání žádostí může způsobit technické komplikace, které vyústí v dočasné omezení či uzavření správního úřadu, tato situace však nemůže být kladena k tíži adresátů veřejné moci. Proto musí být doba, po níž nebylo možné podávat žádosti, hodnocena ve spojení s předchozím obdobím, kdy se žadatel neúspěšně pokoušel o získání termínu, a přiměřenost této doby musí být hodnocena jako celek.

39. S ohledem na vyjádření žalovaného soud dále konstatuje, že ačkoli žalobkyně v rozkladu nebrojila výslovně proti systému Visapoint a vznášela argumenty týkající se systému tzv. živé fronty, namítala také, obdobně jako v žalobě, že na její případ popsany v žádosti nebyly aplikovány závěry shora uvedených rozsudků rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a nebylo posuzováno, zda se nejedná o případ překážky na straně zastupitelského úřadu, který jí neumožnil podání žádosti v přiměřeném čase lidsky důstojným způsobem. Nadto soud připomíná, že posouzení důvodnosti žalobního bodu nebrání pouhá skutečnost, že tato námitka nebyla obsahem odvolání (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS).
40. Soud s ohledem na výše uvedené žalobou napadené rozhodnutí podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. bez jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost zrušil a vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Vysloveným právním názorem jsou správní orgány v dalším řízení vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
41. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení zahrnují náhradu zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení, náhrada hotových výdajů a náhrada daně z přidané hodnoty. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s ustanovením § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce žalobkyně provedl v řízení dva úkony právní služby ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení a sepsí žaloby. Odměna za jeden úkon právní služby činí dle ustanovení § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu 3 100 Kč, celková výše odměny tak činí 6 200 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobkyně též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby dle ustanovení § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 600 Kč. Jelikož zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů žalobkyně též náhrada této daně, kterou je její zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), ve výši 21 % z částky 6 800 Kč, tedy 1 428 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení :

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

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

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

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

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

Praha 20. června 2019

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu