



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj) a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobkyně: **T.N.D.**, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
v ČR bytem ...

zastoupená advokátem Mgr. Markem Sedlákem, sídlem Příkop 8,
Brno

proti

žalovanému: **Ministr zahraničních věcí**
sídlím Loretánské náměstí 5, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2018, č. j. 106821-3/2018-OPL,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2018, č. j. 106821-3/2018-OPL, a usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3813/2017-HANOI, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11.228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2018, č. j. 106821-3/2018-OPL (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž byl zamítnut její rozklad proti usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3813/2017-HANOI (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a řízení o žádosti bylo zastaveno.

II.

Žaloba

2. Žalobkyně uvedla, že dne 21. 11. 2017 prostřednictvím právního zástupce podala elektronicky [do datové schránky Ministerstva zahraničních věcí (dále jen „*MZV ČR*“) a e-mailem] k Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „*Velvyslanectví*“) žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt za účelem zaměstnání – zaměstnaneckou kartu, společně s vlastní žádostí o pobyt, kdy tento postup mj. odůvodnila tím, že nebyla schopna sjednat termín k podání žádosti o pobyt v tzv. systému Visapoint. Podle Velvyslanectví byla registrace v tomto systému od 25. 8. 2017 do 31. 10. 2017 základní podmínkou pro umožnění vstupu do prostor Velvyslanectví a pro umožnění osobního podání žádosti. Systém Visapoint však nikdy žádný volný termín nenabídl. Žalobkyně dále argumentovala tím, že v době podání žádosti byl již provoz systému Visapoint ukončen, avšak Velvyslanectví nezveřejnilo nový způsob objednávání, zároveň však na sjednání termínu trvalo. Informaci o tom, jak si sjednat termín, Velvyslanectví žalobkyni nesdělilo ani na základě žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. Velvyslanectví dokonce zcela ukončilo výkon vízové a pobytové agendy. Žalobkyně uvedla s odkazem na judikaturu, že Velvyslanectví funguje zcela nepředvídatelně a neumožňuje v reálném čase podání žádosti o pobyt. Dne 27. 12. 2017 bylo k rukám právního zástupce žalobkyně doručeno prvoinstanční rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně prostřednictvím právního zástupce rozklad, o kterém žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím.
3. Žalobkyně dále v šesti bodech odůvodnila žalobu. Pod bodem 1. především namítala, že postupovala v souladu s platnou právní úpravou, účinnou od 15. 8. 2017, a že v souladu s právními názory vyjádřenými v judikatuře správních soudů bylo povinností Velvyslanectví od povinnosti osobního podání žádosti upustit.
4. Ad 1.a) žalobkyně uvedla, že od 15. 8. 2017 nabyla účinnosti novela 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*“), která obsahuje nové ustanovení § 169d odst. 3, dle kterého *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 (zvýrazněno právním zástupcem). V zákoně o pobytu cizinců zůstala zachována povinnost podat žádost osobně, novela však zaručuje cizincům, kteří mají jakýkoliv důvod, proč nemohou žádost podat osobně, podat žádost jiným způsobem a zahájit řízení o ní. V rámci takto zahájeného řízení je pak přezkoumáno, zda důvody pro prominutí osobního podání uváděné cizincem jsou dostatečně závažné a objektivní. V případě zastavení řízení má cizinec možnost podat rozklad a následně i správní žalobu. Od účinnosti novely tedy cizinci, kteří z důvodů spočívajících na straně zastupitelského úřadu nemohou žádost podat osobně, nemusejí využívat k podání žádosti alternativní „kreativní“ způsoby, jimž pak musely poskytovat ochranu správní soudy, zejména Nejvyšší správní soud v rozsudcích rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, a č. j. 7 Azs 227/2016-36. Nyní již cizinci mají novelou stanoven právní postup, který musejí dodržet v případě, kdy nemohou žádost podat osobně. Dosavadní „kreativní“ způsoby podání žádosti, kdy žádost byla např. podávána spolu se stížností, již proto nemohou mít za následek zahájení řízení, protože cizinci mají v § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců zákonem stanovený postup, který jim zajišťuje zahájení řízení. Žalobkyně tedy využila jediný možný zákonný postup, jak dosáhnout zahájení řízení v případě, že má objektivní doložitelné důvody, proč nemůže žádost podat osobně v souladu s definicí osobního podání žádosti o pobyt podle § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně zároveň v souladu s požadavky zákona doložila důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti.

5. Ačkoli výše citovaný § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců uvádí, že zastupitelský úřad „může“ od povinnosti osobního podání upustit, z judikatury dle žalobkyně [bod 1.b)] vyplývá, že při existenci a prokázání objektivních důvodů od povinnosti osobního podání upustit musí. Žalobkyně v tomto směru odkázala na rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 12. 2016, sp. zn. 57 A 53/2015, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, sp. zn. 10 Azs 97/2017, které řešily situaci nezletilé žadatelky o pobyt – občanky Vietnamu, jejíž zákonní zástupci se nemohli osobně dostavit k podání žádosti o pobyt. Oba soudy vyslovily právní názor, že v obdobných případech zastupitelské úřady od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt upustit musí, aby zákonem stanovená povinnost podat žádost osobně nebyla v některých případech v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Žalobkyně měla proto za to, že ve světle názorů vyslovených oběma soudy v uvedených rozsudcích byl zastupitelský úřad povinen od povinnosti osobního podání žádosti upustit, jestliže žadatel dostatečně doložil objektivní důvody pro tento postup.
6. Ad 1.c) žalobkyně k situaci při podávání pobytových žádostí na Velvyslanectví odkázala na výše označené rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, kde soud opakovaně zdůrazňoval, že každý, tedy i cizí státní příslušníci, resp. žadatelé o pobytové oprávnění, mají právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny (právo na přístup ke správnímu orgánu). Toto právo v sobě zahrnuje předvídatelné a běžným žadatelem obvykle splnitelné procedurální podmínky podání a vyřízení žádosti, k nimž je nutno počítat i možnost podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem,

například bez nutnosti obracet se na neoficiální zprostředkovatele. Uvedené rozsudky se týkaly konkrétně poměrů na Velvyslanectví a registrace žadatelů v tzv. systému Visapoint. Vzhledem k tomu, že Velvyslanectví na svém přístupu po zveřejnění obou rozsudků nic nezměnilo, vztahují se na žádost žalobkyně závěry výše uvedených rozsudků rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle kterých je řízení zahájeno i v případě, kdy žádost je v reakci na poměry na Velvyslanectví podávána nouzovým „kreativním“ způsobem, např. jako příloha jiného podání. Nejvyšší správní soud vyjádřil názor, že do té doby, než se na Velvyslanectví změní podmínky při podávání žádostí, je třeba považovat za řádně podané dokonce i žádosti, které nebyly podány osobně. Vzhledem k novele zákona o pobytu cizinců blíže popsané v bodě 1.a) výše cizinci situaci na Velvyslanectví již nemohou čelit „kreativními“ způsoby podání žádosti, ale musí využít zákonný postup popsany v § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, což žalobkyně učinila.

7. Podle bodu 2. žaloby žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že odůvodněnými případy, kdy lze od povinnosti osobního podání žádosti podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců upustit, se rozumí pouze důvody, které žadateli objektivně brání v tom, aby se fyzicky dostavil k osobnímu podání žádosti. Takový výklad zákona nebyl dle žalobkyně správný. Možnost upuštění od povinnosti osobního podání žádosti není v zákoně omezena pouze na důvody, které žadateli znemožňují fyzicky osobně se dostavit. Důvodem pro prominutí osobního podání žádosti může být cokoli, co žadateli v osobním podání žádosti o konkrétní pobytové oprávnění brání, tedy i situace, která nastala v případě žalobkyně, jež se sice osobně dostavit může, ale nebyla schopna se zaregistrovat.
8. K některým otázkám, které jsou předmětem žaloby, již zaujal Nejvyšší správní soud stanovisko v rozsudku ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106, kde řešil obdobnou situaci ve vztahu k nemožnosti dovolat se na tzv. call-centrum a sjednat si termín k podání žádosti o vízum. Podle žalobkyně ani současná právní úprava nevylučuje, aby důvodem prominutí osobního podání žádosti o pobyt byly překážky na straně zastupitelského úřadu, a to jeho nedostatečná kapacita, neumožňující osobní podání žádosti všem žadatelům, popř. úmyslné „regulování“ počtu podaných žádostí.
9. Pod bodem 3. žalobkyně uvedla, že dle žalovaného byla podle § 169f zákona o pobytu cizinců povinna sjednat si termín k podání žádosti způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce, tedy konkrétně v případě Velvyslanectví dříve registrací v tzv. systému Visapoint, nyní telefonicky a e-mailem (v době podání žádosti nebyl na Velvyslanectví zaveden žádný způsob sjednávání termínů pro podání žádostí, telefonické a e-mailové objednávání bylo zavedeno později). K tomu žalobkyně namítala, že § 169f zákona o pobytu cizinců stanoví pro žadatele povinnost předem si sjednat termín osobního podání žádosti, avšak není možno je používat odděleně od § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle kterého je žádost o pobyt nepřijatelná, *jestliže si cizinec předem nesjednal termín podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu způsobem stanoveným tímto zákonem...*“ (podtrženou pasáž zvýraznil právní zástupce). Je tedy zřejmé, že žádost je nepřijatelná podle tohoto ustanovení pouze v případě, kdy cizinec nedodrží způsob sjednání termínu pro podání žádosti, který stanoví zákon o pobytu cizinců. Zákon o pobytu cizinců v platném znění však žádný způsob sjednání termínu pro podání žádosti nestanoví. Ustanovení § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je proto v současnosti obsolentní.
10. Ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců sice stanoví pro žadatele povinnost předem si

sjednat termín osobního podání žádosti, avšak není možno je používat odděleně od § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení *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* (podtrženou pasáž zvýraznil právní zástupce). V návaznosti na § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zastupitelský úřad nemůže na své úřední desce zveřejnit jakýkoli způsob sjednání termínu podle vlastního uvážení, ale pouze takový způsob, který je výslovně stanovený zákonem o pobytu cizinců. Žalobkyně k tomu namítala, že povinnost registrace prostřednictvím systému Visapoint, telefonická, e-mailová nebo osobní registrace není a nebyla, jakožto způsob sjednání termínu osobního podání žádosti, v zákoně o pobytu cizinců stanovena. Velvyslanectví nebylo oprávněno stanovit povinnost sjednání termínu pro podání žádosti těmito způsoby, a to zvláště za situace, kdy už od počátku června 2017 byly vady fungování systému Visapoint ve zveřejněných rozsudcích rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu dostatečně jasně označeny. Současný objednávací systém telefonicky a e-mailem trpí stejnými vadami, tedy znemožňuje osobní podání žádosti většině žadatelů.

11. Pod bodem 4. žalobkyně konstatovala, že k její argumentaci o nemožnosti sjednat si termín k podání žádosti a podat žádost osobně „normálním“ způsobem žalovaný uvedl, že objednávací systém plní regulační funkci a tato regulace se neaplikuje plošně, nýbrž odlišně v daných třetích zemích s ohledem na zájmy státu a na v daném čase a v dané zemi existující podstatné okolnosti. Žalovaný tedy připustil, že objednávací systémy ve skutečnosti sloužily a slouží k tomu, aby bylo možno omezit počet podávaných žádostí.
12. Provádět tímto způsobem „regulaci“ počtu žadatelů o pobyt v ČR však odporuje zákonu. Především tento systém není transparentní. Nebylo zřejmé, na základě jakých kritérií, jakým způsobem a kdo nastavuje počet žadatelů, kterým bude na Velvyslanectví umožněno osobně podat žádost o pobyt. Dále se tím fakticky zavedla diskriminace na základě státní příslušnosti vzhledem k místní příslušnosti zastupitelských úřadů. Většina cizinců, konkrétně občanů Vietnamu, nemá povolen pobyt v jiném státě ani cestovní doklad jiného státu. Musí proto svoji pobytovou žádost podat na Velvyslanectví. Občané různých států jsou tak diskriminováni, protože pro každý zastupitelský úřad ČR může být „regulace“ žadatelů o pobyt nastavena jinak. „Regulace“ žadatelů o pobyt porušuje čl. 36 odst. 1 Listiny, je diskriminující a je v rozporu s čl. 4 Listiny.
13. Pokud žalovaný argumentoval tím, že vzhledem k ustanovením § 169d odst. 2, § 169f a § 169h zákona o pobytu cizinců, která byla zavedena novelou účinnou od 15. 8. 2017, má zastupitelský úřad oprávnění „regulovat“ počet žadatelů, pak se jednalo o nesprávnou argumentaci. Z žádného z těchto ustanovení nevyplývá oprávnění orgánu veřejné moci bránit občanům Vietnamu v osobním podání žádosti o pobyt či vízum, a tím je omezovat v právu zaručeném v čl. 36 odst. 1 Listiny. Naopak, pokud zákon pro žadatele stanoví povinnost osobního podání žádosti, vyplývá z toho zároveň povinnost pro zastupitelské úřady a žalovaného zorganizovat svoji činnost tak, aby žadatelé měli možnost svoje žádosti osobně podat v přiměřeném čase, lidsky důstojným způsobem atd. Ani novela zákona o pobytu cizinců tedy nic nezměnila na platnosti názorů Nejvyššího správního soudu, které uvedl v rozsudcích č. j. 10 Azs 153/2016-52 a č. j. 7 Azs 227/2016-36.
14. Žalobkyně proto považovala postup pro podání žádosti, který zvolila, za správný a zákonný, protože jinak by její šance na podání žádosti byla vzhledem k „regulaci“ počtu žadatelů minimální. V současnosti je na Velvyslanectví zaveden nový způsob sjednávání

termínů pro podávání žádostí o pobytová oprávnění. Tento způsob je zveřejněn na úřední desce i webových stránkách Velvyslanectví a opět obsahuje omezení počtu sjednaných termínů a podaných žádostí. Počet žadatelů je tedy „regulován“ i nyní, a žalobkyně proto ani aktuálně nemá zaručenu možnost podat žádost normálním způsobem. Systém kombinující telefonické objednání a objednání e-mailem je opět netransparentní. Počet telefonických objednávek je omezen, ale maximální týdenní kvóta nebyla zveřejněna. Rovněž nebyla zveřejněna měsíční kvóta e-mailového objednávání. Není uvedeno, kdo, jakým způsobem a na základě jakých kritérií tento objednávací systém a „regulaci“ počtu podaných žádostí stanovil.

15. K bodu 5. žaloby žalobkyně zopakovala, že k některým otázkám, jež jsou předmětem žaloby, se vyjádřil již Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 Aps 6/2010-106. Tam uvedl, že je třeba rozlišovat mezi právem na podání žádosti o vízum a mezi „právem“ na kladné rozhodnutí o této žádosti. Ve vztahu k institutu upuštění od povinnosti osobního podání žádosti uvedl, že se jedná o otázku spravedlivého procesu a o otázku práva zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny: *„Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud připomíná, že zmíněné právo na spravedlivý proces neznamená, že žadatel bude úspěšný. Případný úspěch v řízení závisí na mnoha okolnostech. Zaručen je spravedlivý proces, nikoli právo na vítězství v něm. Jednotlivci není garantováno přímo a bezprostředně právo na rozhodování podle jeho názoru odpovídající skutečným hmotně-právním poměrům, ale je mu zajišťováno právo na spravedlivé řízení. Je nepochybné, že jedním z významných aspektů spravedlivého řízení je právě přístup k orgánům veřejné moci na vnitrostátní úrovni. Garance spravedlivého procesu přitom dopadá na všechna řízení před orgány veřejné moci, tj. jak na řízení před soudem, tak na řízení před jiným orgánem, zejména správním.“* (zvýrazněno právním zástupcem). Tyto závěry lze bezesbytku aplikovat i na případ žalobkyně.
16. Poté, co popsala fungování současného systému telefonického objednávání a objednávání e-mailem, žalobkyně pokračovala v citaci rozsudku Nejvyššího správního soudu uvedeného shora: *„K tomu městský soud přihlédne v dalším řízení, v němž je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozhodnutí. Jeho východiskem je již zmíněná regulace a kontrola imigrace prováděná státem prostřednictvím procesu udělování víz, která je zcela legitimní, ale musí být též legální, tj. prováděná na základě zákonem jasně stanovených postupů a pravidel. Jedině tak lze dostat požadavkům právní jistoty, předvídatelnosti a zákazu libovůle, které plynou z ústavně zakotvených náležitostí demokratického právního státu. Samotné stanovení těchto pravidel je přitom věcí spíše politickou než právní a záleží na každém státu, jaké má v dané oblasti představy a potřeby a jakým způsobem je projektuje do příslušné vnitrostátní právní úpravy, kterou je potom také vázán a musí ji dodržovat. Z tohoto pohledu tedy bude muset městský soud v dalším řízení opětovně posoudit postup Zastupitelského úřadu České republiky v Hanoji, který vyústil v přípis – rozhodnutí ze dne 14. 8. 2008, který stěžovatel napadl s tím, že zřízení tzv. call-centra a s ním spojená poplatková povinnost a sdělení osobních údajů představovalo v podstatě faktickou překážku v podání žádosti o udělení víza na daném zastupitelském úřadě osobně, protože tuto žádost podal poštou.“* Uvedené závěry Nejvyššího správního soudu byly významné i z hlediska argumentace žalovaného, který tvrdil, že zastupitelské úřady mohou při sjednávání termínů k podávání žádostí v různých zemích aplikovat rozdílná pravidla, a to s ohledem na značně rozdílné podmínky při výkonu vízové agendy v jednotlivých zemích, např. rozdíly v „přístupu žadatelů“ nebo snahu o obcházení pravidel ze strany žadatelů. Z webových stránek Velvyslanectví ani z jeho úřední desky není možné zjistit, kým, kdy a na základě jakých hledisek byl stanoven současný objednávací systém, zejména na základě

čeho byla stanovena „kapacita“ počtu žádostí, které je Velvyslanectví ochotno týdně přijímat.

17. Žalobkyně v posledním žalobním bodě 6. poukázala na to, že na žádosti občanů Vietnamu o zaměstnaneckou kartu se vztahuje Směrnice o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotná povolení k pobytu a práci 2011/98/ES ze dne 13. 12. 2011 (dále též jen „Směrnice“). Postup Velvyslanectví je v rozporu s touto Směrnicí. Směrnice nepřipouští, aby státy regulovaly počet podaných žádostí za účelem zaměstnanecké karty. Zákaz zavádění obdobných postupů je možno dovodit z čl. 4 odst. 1 Směrnice. Členské státy musí umožnit podání žádosti. Česká republika v tomto případě nemůže odkazovat ani na to, že zastupitelský úřad údajně nezvládá příjem žádostí. Pokud má ČR dodržet svoje závazky, musí tento problém řešit jiným způsobem, který nebude k tíži žadatelů.
18. Žalovaný se k Směrnicí vyjádřil tak, že neharmonizuje procesní aspekty podání žádosti, resp. příslušná právní úprava postupu při podávání žádostí o víza či pobyty je věcí vnitrostátního práva. Tato argumentace žalovaného byla nepřezkoumatelná a nesprávná. Směrnice má již v svém názvu uvedeno, že se jedná o směrnici „o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotná povolení k pobytu a práci“. Směrnice je tedy přímo určena k zavedení jednotného postupu vyřizování žádostí, což znamená, že vnitrostátní procesí úprava musí být taková, aby žadatelům přístup k zahájení procesu pro získání pobytového oprávnění umožňovala. Pokud česká právní úprava zavádí povinnost osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, které však není schopna žadatelům zaručit, a zavádí povinnost sjednání termínu pro podání této žádosti, který však žadatelům nezaručuje, jedná se o právní úpravu odporující Směrnicí.
19. Žalobkyně zdůraznila, že pokud by Směrnice umožňovala uložit žadateli povinnost předem si sjednat termín pro podání žádosti, obsahovala by k tomu pro členské státy výslovné oprávnění, jako je tomu v případě krátkodobých víz v čl. 9 odst. 2 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009, o kodexu Společenství o vízech. Členské státy jsou oprávněny vyžadovat pro podání žádosti o krátkodobé vízum sjednání termínu, žadatel má však záruku sjednání termínu k podání žádosti, a to dokonce do dvou týdnů. Žádnou takovou záruku česká právní úprava neobsahuje, proto je v rozporu s unijní úpravou jako celkem, která chrání žadatele o krátkodobá víza před marnými pokusy o registraci bez záruky podání žádosti. Ze všech výše uvedených důvodů žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozhodnutí, vrácení věci žalovanému a přiznání náhrady nákladů řízení.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

20. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě k žalobní argumentaci uvedl následující.
21. K bodu 1.a) žaloby konstatoval, že nezaregistrováním se k osobnímu podání žádosti nesplnila žalobkyně podmínku stanovenou zákonem. Namísto toho požádala prostřednictvím datové schránky o upuštění od osobní přítomnosti a dovolává se upuštění od této povinnosti „ex off“, údajně z důvodu ležícího na straně Velvyslanectví, což je dle jejího tvrzení nefunkčnost systému Visapoint v kombinaci s následným ukončením tohoto systému od 31. 10. 2017 a nemožností se zaregistrovat.
22. Žalovaný uvedl, že do 30. 10. 2017 bylo možno se objednat přes systém Visapoint k podání žádostí o dlouhodobá víza, dlouhodobý nebo trvalý pobyt, a to na 30 dnů předem. K datu

31. 10. 2017 byl ukončen provoz objednávacího systému Visapoint a od 1. 11. 2017 do 27. 11. nebylo možno se k podání žádosti objednat. V průběhu listopadu 2017 Velvyslanectví přijímalo žádosti na základě objednávek přes Visapoint, učiněných do 30. 10. 2017. Dne 24. 11. 2017 byla na webové stránce Velvyslanectví zveřejněna informace o spuštění telefonického objednávání s tím, že dnem 27. 11. 2017 bude zahájeno objednávání tímto způsobem na termíny v týdnu od 4. 12. 2017. První objednávání cestou tzv. „živé fronty“ bylo spuštěno od 5. 12. 2017. Uvedené svědčí o tom, že v listopadu 2017 nedošlo během přechodu na nový objednávací systém k prodlevě, neboť Velvyslanectví během tohoto období vyřizovalo žádosti podané na základě objednání přes Visapoint. V důsledku omezení provozu konzulárního úseku Velvyslanectví v době od 9. 11. do 30. 11. 2017 byla část registrovaných žadatelů telefonicky přeobjednána na nejbližší termíny v prosinci 2017. V každý okamžik byli žadatelé (jejich právní zástupci) přesně informováni o způsobu objednání a o dostupných termínech.
23. Žalobkyně podala žádost alternativním způsobem (jako přílohu žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti) s odůvodněním, že nemůže žádost podat osobně z důvodů ležících na straně Velvyslanectví. Řízení o takto podané žádosti bylo zahájeno, avšak v důsledku zamítnutí žádosti o upuštění od osobního podání žádosti bylo následně zastaveno.
24. K bodu 1.b) žaloby žalovaný uvedl, že § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců výslovně stanoví, že *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*. Změna oproti předchozí právní úpravě tedy spočívá v tom, že zákon výslovně vyžaduje, aby cizinec důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání doložil, přičemž hodnocení těchto důvodů je věcí úvahy zastupitelského úřadu. Upuštění od povinnosti osobního podání je řešením subsidiárním, k němuž lze přistoupit pouze ve výjimečných případech, zatímco osobní podání žádosti je zákonem preferovaná varianta. Žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání může zastupitelský úřad vyhovět na základě správního uvážení, jestliže shledá daný případ jako odůvodněný konkrétními okolnostmi skutečně znemožňujícími toto podání a nesoucími pro žadatele, resp. jeho zákonného zástupce, nepřiměřenou zátěž (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, sp. zn. 10 Azs 219/2015, bod 26).
25. Žalobkyně podala žádost o upuštění od osobního podání žádosti na Velvyslanectví v době, kdy byl registrační systém Visapoint zrušen a nový systém ještě nebyl v provozu. Po 31. 10. 2017 v souvislosti s přechodem na nový objednávací systém nebylo možno po tři týdny se objednat. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. 10 Azs 153/2016, bodu 101 platí: *„Je na veřejné správě, jakým způsobem „technicky“ uspořádá vyřizování žádostí o nejrůznější pobytová oprávnění, tak, aby je byla schopna za přiměřených nákladů zvládat.“* Přechod na nový objednávací systém v průběhu měsíce listopadu bezpochyby takovým technickým opatřením byl, a pouhé třítydenní pozastavení možnosti objednání k podání žádosti v souvislosti s přechodem na nový systém rozhodně nebylo z hlediska časového horizontu nepřiměřené. Tento závěr potvrdil i Krajský soud v Hradci Králové – pobočka Pardubice ve svém rozhodnutí ze dne 27. 6. 2018, sp. zn. 52 A 11/2018, když stran přechodného omezení provozu konzulárního úseku Velvyslanectví konstatoval, že *„daný případ nelze hodnotit jako „odůvodněný případ“, čili zmíněné přechodné období nelze hodnotit tak, že by přechod na nové technické uspořádání vyřizování žádostí neumožnil žalobci podat žádost v přiměřeném časovém horizontu“*. Žalobkyně nastalou situaci nerespektovala a žádost podala s odůvodněním, že má ústavně

zaručené právo na přístup ke správnímu orgánu, kdykoliv si usmyslí. Žalobkyně měla dle žalovaného respektovat technické opatření správního orgánu a vyčkat, až bude zprovozněn nový objednávací systém. K tvrzení, že ani nové objednávací systémy nenabízejí dostatečný počet termínů, žalovaný uvedl, že správní úřad při výkonu své pravomoci v zahraničí nemá stejné technické a personální možnosti jako správní úřady na území ČR a jeho provoz je podstatně nákladnější než provoz tuzemských správních úřadů. S přihlédnutím ke zvláštní povaze výkonu státní správy v zahraničí a z toho vyplývajících omezení či odlišného hodnocení použitých opatření neznamená žalobkyniní pocítovaná nedostatečnost volných míst v registračním systému nezákonnost tohoto systému.

26. K bodu 1.c) žaloby žalovaný upozornil, že sama žalobkyně v témže bodě žaloby přiznává, že v důsledku novely zákona o pobytu cizinců již podání nouzovými „kreativními“ způsoby není možné, ale je třeba dodržet zákonný postup popsáný v § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. K tomu žalovaný odkázal na vyjádření k bodu 1.a) žaloby.
27. Žalovaný dále nesouhlasil s výkladem žalobkyně v bodu 2. žaloby, podle kterého může být objektivním důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání cokoli, co žadateli v osobním podání žádosti brání, tj. i skutečnost, že v rozhodné době nebyl schopen se k osobnímu podání žádosti zaregistrovat. Důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání posuzuje vždy zastupitelský úřad na základě svého správního uvážení a musí se jednat o důvody, které žadateli objektivně brání v tom dostavit se fyzicky k osobnímu podání žádosti. V praxi se jedná zejména o důvody zdravotní nebo sociální. Nemůže se však jednat o důvody tkvící v tom, že žadatel nebyl úspěšný v získání termínu prostřednictvím registračního systému, který, viděno jeho pohledem, údajně neplní svoji funkci, nebo že z důvodu změny objednacích systémů nebyl krátkodobě objednávací systém k dispozici. Zde znovu platí vyjádření žalovaného k bodu 1.b), v němž se s odvoláním na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, sp. zn. 10 Azs 219/2015, uvádí, že zákon bližší podmínky pro upuštění od povinnosti osobního podání nespecifikuje. K otázce priority osobního podání žádosti se aktuálně vyjádřil Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 19. 3. 2018, sp. zn. 50 A 9/2018, bodě 46. K posouzení důvodů pro upuštění od osobního podání se tentýž soud vyjádřil v rozsudku ze dne 22. 5. 2018, č. j. 50 A 77/2017-31: „...v kontextu subsidiarity není podání dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců nahodile volitelným způsobem, jeho prostřednictvím lze dosáhnout podání žádosti. Naopak se jedná o postup výjimečný, který je na základě správního uvážení umožněn osobám, u nichž existují zvláštního zřetele hodné objektivní důvody znemožňující řádný, zákonem stanovený způsob podání, jímž je podání osobní (po předem sjednaném termínu). Posouzení důvodnost podání podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců je však výlučně v dispozici zastupitelského úřadu, nikoli tedy na subjektivním hodnocení žalobkyně.“ Žalovaný dále odkázal na závěry Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky Pardubice v již citovaném rozhodnutí ze dne 27. 6. 2018, sp. zn. 52 A 11/2018, bodě 22 a násl.
28. K bodu 3. žaloby žalovaný uvedl, že zákon stanoví konkrétní způsob sjednání termínu podání žádosti, a to tím, že v § 169f zmocňuje zastupitelský úřad, aby při zvážení místních podmínek určil, jakým způsobem má žadatel žádost podat. Ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců představuje v kombinaci s § 169d téhož zákona zákonné zmocnění pro zastupitelský úřad, aby určil, jakým způsobem si žadatel musí sjednat termín osobního podání žádosti. Velvyslanectví určilo, že tímto způsobem byla do 31. 10. 2017 registrace prostřednictvím systému Visapoint, od 27. 11. 2017 telefonické objednávání, od 5. 12. 2017 objednávání cestou tzv. „živé fronty“. Tyto způsoby pak byly pro žalobkyni závazné. Tento závěr podpořil i Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 17. 5. 2018, č. j. 5 A

187/2017-37, v bodech 21 a 22.

29. K bodu č. 4 žaloby žalovaný dále konstatoval, že zákonodárce ponechal na zastupitelském úřadu organizaci způsobu podávání žádostí (§ 169d odst. 2 ve spojení s § 169f zákona o pobytu cizinců). Učinil tak zcela záměrně, a to z legitimního důvodu týkajícího se místních rozdílů. Vzhledem k tomu, že objektivně existují veliké rozdíly mezi zeměmi týkající se poptávaného počtu žádostí, přístupu žadatelů, jazykových možností úřadu, jazykových znalostí žadatelů, snah o obcházení stanovených pravidel ze strany žadatelů atd., musí být nutně i způsob organizace vízové agendy na konzulárních úřadech ČR v zahraničí rozdílný (např. ze 116 zastupitelských úřadů používalo Visapoint pouze 37 úřadů, ve zbytku byly zavedeny jiné objednávací způsoby). Z uvedeného vyplývá, že zákonodárce použitou konstrukcí neporušil zásadu rovnosti, ani se nedopustil diskriminace na základě státní příslušnosti, jelikož zajistil, že na rozdílné situace se budou aplikovat rozdílná pravidla, a to s ohledem na značně rozdílné podmínky při výkonu vízové agendy v jednotlivých třetích zemích. Opatření spočívající v ponechání rozhodování o organizaci náběru žádostí na zastupitelském úřadu se proto jeví jako přiměřené a správné. Způsob organizace podávání žádostí o pobytová oprávnění stanovený zákonem o pobytu cizinců není svévolný, sleduje legitimní cíl a volí k jeho dosažení přiměřené prostředky. Novela zákona o pobytu cizinců č. 222/2017 Sb. prostřednictvím ustanovení § 169d odst. 2, § 169f a § 169h výslovně zmocňuje zastupitelské úřady k provádění regulace podávaných žádostí o dlouhodobá víza nebo žádostí o pobytové tituly na zastupitelských úřadech tak, aby správní úřad zajistil svoje efektivní fungování i tváří v tvář poptávce násobně převyšující kapacitu. Tento způsob organizace není v rozporu s Listinou, resp. s ústavním pořádkem. Pokud žalobkyně odkazovala na čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny, který zaručuje každému možnost domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu s tím, že podmínky a podrobnosti upravuje zákon, je tento ústavně právní požadavek beze zbytku naplněn ustanovením § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení ukládá žadatelům o jednotlivá pobytová oprávnění, 1. aby se k podání žádosti dostavili osobně ke správnímu orgánu, u kterého má být žádost podána, 2. aby žádost podali osobě přímo podílející se na výkonu pravomoci správního orgánu a 3. aby se dostavili v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění. Úprava těchto záležitostí je zákonodárcem záměrně ponechána na veřejnoprávní metodě regulace činnosti správního orgánu. Žalovaný k tomu připomenul rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. 10 Azs 153/2016, bod 101: *„Je na veřejné správě, jakým způsobem „technicky“ uspořádá vyřizování žádostí o nejrůznější pobytová oprávnění tak, aby je byla schopna za přiměřených nákladů zvládat.“*
30. K tvrzení žalobkyně o netransparentnosti objednávacích systémů, především pokud jde o to, podle jakých kritérií, jakým způsobem a kdo nastavuje počet žadatelů, žalovaný uvedl, že tyto aspekty fungování systémů závisí na kapacitách příslušného zastupitelského úřadu pro zpracování žádostí o pobytové tituly, které se v první řadě odvíjí od systemizace služebních a pracovních míst schvalovaných každoročně vládou podle § 17 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Dalšími faktory, které dotčenou kapacitu ovlivňují, jsou míra připravenosti žadatelů pro osobní podání žádosti, včetně kompletnosti náležitostí žádosti, komunikační schopnosti žadatelů, jakož i náročnost zpracování žádostí o jednotlivé pobytové tituly. V neposlední řadě kapacitu zastupitelského úřadu ovlivňuje i bezpečnostní situace. Kapacitu Velvyslanectví pro zpracování pobytových žádostí rovněž významně ovlivňuje počet žádostí podávaných tzv. alternativním způsobem. Objednací

systemy pak umožňují rezervaci termínu k osobnímu podání žádosti bez jakékoliv možnosti vnějšího ovlivnění, včetně ovlivnění ze strany pracovníků MZV a příslušného zastupitelského úřadu.

31. K bodu 5. žaloby žalovaný okázal na dosavadní vyjádření k bodům 1.b) a 4 s tím, že právo na podání žádosti si nelze jakkoli vynucovat mimo limity stanovené zákonem. Právní a skutková situace v době vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Aps 6/2010-106 byla odlišná od té, která nastala v době podání žádosti žalobkyní. Stěžovatel tehdy odmítl zaregistrovat se v call-centru a uhradit registrační poplatek s tím, že mu zákon takovou povinnost neukládá. Současné platné znění zákona o pobytu cizinců však v § 169d jednoznačně stanoví: *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. 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.* Pokud výtku žalobkyně směřovala k tomu, že z webové stránky nebo z úřední desky Velvyslanectví není možné zjistit, kým, kdy a na základě jakých hledisek byl stanoven objednávací systém, pak žalovaný upozornil, že zákon ukládá určit způsob podání žádosti, a nikoliv žadatele do nejmenších detailů informovat, kdo, kdy a na základě čeho objednávací systém stanovil. Pro žadatele jsou ostatně tyto informace naprosto nepodstatné.
32. Konečně k bodu 6. žaloby žalovaný argumentoval, že podstatou směrnice je v první řadě stanovení cílů dotčené právní úpravy a určitého rámce, základních pravidel či minimálních standardů pro jeho dosažení. Volba konkrétní formy či prostředků je ponechána na členských státech. To obecně platí i pro procesní režim uplatňování těchto práv ze strany jednotlivců. Z těchto důvodů je zcela nepřipadné srovnávání právní úpravy obsažené ve Směrnici a ve Vízovém kodexu, který jako přímo použitelné nařízení logicky obsahuje podrobnější úpravu procesního režimu podávání žádostí. K argumentaci čl. 4 odst. 1 Směrnice žalovaný zdůraznil, že význam tohoto ustanovení je umožnění podání žádosti ze třetí země státnímu příslušníkovi této třetí země, avšak nelze z něj dovodit povinnost státu přijmout ke zpracování každou žádost. Žalovaný odkázal na ustanovení čl. 8 odst. 3 Směrnice, které předpokládá právo členského státu regulovat množství osob, které v tomto režimu budou přijaty na území členského státu. Směrnice harmonizuje toliko některé aspekty vyřizování žádostí. To ovšem neznamená, že by členské státy nemohly přijmout jakékoli procesní či organizační opatření nad rámec Směrnice. Pokud by členské státy skutečně nemohly přistoupit ke stanovení jakýchkoli procesních či organizačních požadavků na podání žádosti nad rámec Směrnice, musely by například přijímat žádosti nepřetržitě, např. i o půlnoci, když Směrnice výslovně neuvádí, že podání žádosti o půlnoci není možné. Takový výklad nemůže obstát. Směrnice v čl. 8 odst. 3 výslovně potvrzuje právo státu nepřijmout ke zpracování/neumožnit přijetí žádosti, resp. odmítnout přijetí žádosti. Nelze shledat za odporující Směrnici, když v důsledku procesních náležitostí podání žádosti stanovených vnitrostátním právem a kapacitních možností zastupitelského úřadu je v případě převisu poptávky po určitých pobytových oprávněních přijat jen určitý (omezený) počet žádostí. Uvedenému výkladu přisvědčil též Krajský soud v Hradci Králové – pobočka Pardubice ve shora citovaném rozsudku ke sp. zn. 52 A 11/2018 v bodě 33. Čl. 4 odst. 3 Směrnice navíc umožňuje členskému státu

jednotný postup nepoužít.

33. Žalovaný měl tudíž za to, že napadené rozhodnutí nevybočuje ze zákonných mezí a bylo vydáno v řízení, které probíhalo v souladu s platným právem. Úvahy žalovaného byly plně v souladu se správním spisem a se zásadami logického myšlení a nebyly ani jinak vadné. Na zjištěné okolnosti byly správně aplikovány právní normy. Jednotlivá žalobní tvrzení byla vyvrácena.

IV.

Posouzení věci soudem

34. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě. Soud rozhodoval o věci samé bez nařízení jednání, neboť žalobkyně i žalovaný s tím souhlasili (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).
35. Soud shledal žalobu důvodnou.
36. Podstatou sporu mezi účastníky řízení je, zda ustanovení „§ 169d odst. 2, § 169f a § 169h výslovně zmocňuje zastupitelské úřady k provádění regulace (filtrace) podávaných žádostí o dlouhodobá víza nebo žádostí o pobytové tituly již na zastupitelských úřadech“, resp. zda „regulačním nástrojem počtu žadatelů je dále pravomoc zastupitelského úřadu, obsažená v ustanovení § 169h, nezahájit řízení o žádosti v případě, kdy žadatel nesplnil podmínky pro podání žádosti“.
37. Podle § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců se osobním podáním žádosti rozumí úkon žadatele, při kterém se žadatel osobně dostaví ke správnímu orgánu, u kterého má být žádost podána, a osobě přímo se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu určené k přijetí žádosti podá žádost v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a ve formě a způsobem, který stanoví tento zákon. 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.
38. Podle § 169f zákona o pobytu cizinců je žadatel povinen si předem sjednat termín osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce.
39. Podle § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je 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 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.
40. Soud se neztotožňuje se závěry správních orgánů. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Z existence právě citovaného ustanovení Listiny vyplývá, že pokud by měl být

správní orgán oprávněn „provádět regulaci (filtrace) podávaných žádostí“ či „provádět regulaci počtu žadatelů“, muselo by toto oprávnění být stanoveno zákonem. K tomu nedošlo, neboť žádné ustanovení zákona o pobytu cizinců ani jiného zákona správní orgán k takovému postupu neoprávňuje.

41. Zákon o pobytu cizinců v ustanovení § 169d odst. 2 pouze stanoví povinnost podat žádost „osobně osobě přímo se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu určené k přijetí žádosti a v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a ve formě a způsobem, který stanoví tento zákon.“ V ustanovení § 169f pouze stanoví „povinnost předem si sjednat termín osobního podání žádosti způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce“. V ustanovení § 169h odst. 1 písm. a) zákona pouze stanoví, že „pokud cizinec předem nesjedná termín podání žádosti způsobem stanoveným zákonem o pobytu cizinců, je žádost nepřijatelná“.
42. Na tomto místě je vhodné poukázat na existenci ustanovení § 4 odst. 1 věty první a § 4 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
43. Podle § 4 odst. 1 věty první správního řádu je veřejná správa službou veřejnosti.
44. Odborná literatura *Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 37 a násl. k výkladu právě citovaného ustanovení* uvádí: „V § 4 je vyjádřena zásada dobré správy, která má velký význam pro vztah správního orgánu a účastníků řízení. Pod dobrou správou lze však spatřovat nejen spolupráci správního orgánu s účastníky řízení, ale rovněž vzájemnou spolupráci mezi správními orgány navzájem, která je vyjádřena v § 8 odst. 2. Z této zásady plyne například povinnost správního orgánu pomoci odstranit nedostatky podání (viz § 37 odst. 3, resp. § 45 odst. 2), vyrozumět o způsobu vyřízení jeho podnětu (§ 42, § 78 odst. 1, § 94 odst. 1) apod. Ustanovení § 4 odst. 1 označuje veřejnou správu za službu veřejnosti, která by měla být chápána rovněž v tom smyslu, aby byla jednotlivá ustanovení správního řádu vykládána pokud možno ve prospěch dotčených osob. V praxi se tato zásada uplatní například také v situacích, kdy zákon přímo nestanoví správnímu orgánu povinnost něco vykonat, ale správní orgán provede nebo strpí určité činnosti ve prospěch dotčené osoby právě s odkazem na to, že veřejná správa je službou veřejnosti (např. umožní nahlédnutí do spisu i mimo úřední hodiny). Ze zásady dobré správy a součinnosti s účastníky lze dovodit, že pokud to konkrétní podmínky umožňují, může správní orgán jednat s účastníky i mimo úřední hodiny.“
45. Podle § 4 odst. 4 správního řádu správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.
46. Shora uvedená odborná literatura k tomu uvádí: „Ustanovení § 4 odst. 4 stanoví, že správní orgán nesmí bránit dotčeným osobám v uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů (např. činit podání podle § 37, nahlížet do spisu podle § 38, vyjádřit se podle § 36 odst. 3 před vydáním rozhodnutí ve věci k podkladům rozhodnutí apod.).“
47. Poučnými pro nyní souzenou věc mohou být i závěry, ke kterým Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 21. 10. 2014, č. j. 6 Afs 144/2014-42 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), kde uvedl: „Zásadu součinnosti však nelze vykládat tak široce, že by snad daňové subjekty byly povinny bezvýhradně podřizovat uplatňování svých procesních práv podmínkám stanoveným správcem daně. V daném případě je zřejmé, že překážky, které podle stěžovatele zabránily vyhovět požadavku zástupkyně žalobkyně na nahlížení do spisu, ležely na straně správce daně, byly čistě organizačního charakteru a nebyly ani zdaleka nepřekonatelné. V prvním případě (pátek 9. ledna 2009) se

zástupkyně žalobkyně dostavila na finanční úřad sice mimo úřední hodiny, avšak tři dny poté, co e-mailem avizovala finančnímu úřadu, že tak hodlá v uvedený den učinit a svého práva nahlízet do spisu tak využít. Nejvyšší správní soud má za to, že tím bylo povinnosti spolupráce učiněno zadost a rozhodně nelze rozšiřovat její dosah do té míry, že by snad žalobkyně byla v takovém případě odkázána vyčkat na „posvěcení“ své návštěvy ze strany finančního úřadu. Bylo-li snad opravdu potřeba spis jakkoliv připravovat k nahlížení, mohla tak pověřená pracovnice učinit ve dnech předcházejících návštěvě zástupkyně žalobkyně. Osobní přítomnost pověřené pracovnice u nahlížení jistě nezbytná nebyla a mohla ji v samotný den, kdy mělo nahlížení proběhnout, zastoupit jiná pracovnice. Pokud by snad překážkou pro popsany postup měla být nedostatečná operativnost elektronické podatelny finančního úřadu při evidování došlých podání, pak takovou okolnost nelze přičítat k tíži žalobkyni. Odlišně by snad bylo možno posuzovat jen situaci, pokud by oznámení žalobkyně učinila s nedostatečným předstihem v řádu hodin, v tomto případě však mezi předchozím oznámením a návštěvou finančního úřadu uběhly dva celé pracovní dny.“

48. Nejvyšší správní soud dal zcela jednoznačně najevo, že je neakceptovatelné, aby správní orgány bránily dotčeným osobám v uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů obstrukčním jednáním, které vyvěrá výhradně „z překážek ležících na straně správního orgánu, které jsou čistě organizačního charakteru a nejsou ani zdaleka překonatelné“.
49. Z ustanovení § 169d odst. 2, § 169f ani § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ani jakéhokoli jiného zákona nevyplývá, že by pro účely aplikace zákona o pobytu cizinců byla vyloučena platnost základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až 8 správního řádu. Je proto nezbytné jednotlivá ustanovení zákona o pobytu cizinců „vykládat pokud možno ve prospěch dotčených osob“, resp. ve smyslu naplnění základních zásad činnosti správních orgánů.
50. Z pohledu ustanovení § 4 odst. 1 věty první a § 4 odst. 4 správního řádu je třeba na ustanovení § 169d odst. 2, § 169f a § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nahlížet tak, že správní orgán je sice povinen „určit dobu pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění“ (§ 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců), a „stanovit a na úřední desce zveřejnit způsob sjednání si termínu osobního podání žádosti“ (§ 169f zákona o pobytu cizinců), avšak není oprávněn tak učinit za účelem popření zásady „dobré správy“ či „bránění dotčeným osobám v uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů“.
51. Výklad, který zaujaly správní orgány, je tak v přímém rozporu s ustanovením čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a základními zásadami činnosti správních orgánů, zejm. ustanovením § 4 odst. 1 věty první a § 4 odst. 4 správního řádu.
52. Nad rámec tohoto závěru je vhodné upozornit na to, že nestanoví-li zákon výslovně jinak, je každý správní orgán povinen přijmout veškerá podání. K tomu je povinen upravit svoji činnost. Pokud tak správní orgány neučiní, v nyní souzené věci navíc „zcela záměrně“, je jejich povinností přijmout i žádosti podané „nouzovým“ způsobem, jak vyplývá ze závěrů, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud ve zdola citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu. Je zcela nepřijatelné, aby správní orgány bez výslovného zákonného zmocnění omezovaly počty podaných žádostí uměle vytvořenými překážkami ležícími čistě na jejich straně. Má-li být počet podaných žádostí omezen například určitými „kvótami“, je nezbytné, aby tyto „kvóty“ stanovil zákon, nebo aby je výslovně zákon některému ze správních orgánů stanovit umožnil.
53. Jestliže žalovaný opírá regulaci počtu podaných žádostí o Směrnici 2011/98/ES, pak platí,

že v předmětné Směrnici (ve znění opravy ze dne 13. 4. 2012) byla ustanovením čl. 16 odst. 1 stanovena transpoziční lhůta do 25. 12. 2013 („Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 25. prosince [2013]. Neprodleně sdělí Komisi znění těchto předpisů.“). Česká republika však Směrnicí neprovedla a svůj právní řád jí neuzpůsobila.

54. Pro právě projednávanou věc jsou zásadní následující ustanovení:

- bod 6 preambule Směrnice: „Ustanoveními této směrnice by neměla být dotčena pravomoc členských států regulovat přijímání státních příslušníků třetích zemí, včetně objemu vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání.“
- čl. 8 odst. 3 Směrnice: „Žádost může být považována za nepřipustnou z důvodu stanovení objemu vstupů přijímaných státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání, a nemusí být z tohoto důvodu zpracována.“
- čl. 4 odst. 1 Směrnice: „Žádost o vydání, změnu či obnovení jednotného povolení se podává v rámci jednotného postupu vyřizování žádostí. Členské státy určí, zda má žádost o jednotné povolení podat státní příslušník třetí země, nebo jeho zaměstnavatel. Členské státy se rovněž mohou rozhodnout přijímat žádosti od obou. Má-li žádost podat státní příslušník třetí země, umožní mu členské státy podat žádost ze třetí země nebo, pokud tak stanoví vnitrostátní právní předpisy, na území členského státu, na němž státní příslušník třetí země oprávněně pobývá.“

55. Soud má za to, že není možné vykládat ustanovení čl. 8 odst. 3 Směrnice tak, že by bylo možné počet osob, jimž bude vydána zaměstnanecká karta, omezovat již „na vstupu“ – tím, že bude určitému množství cizinců znemožněno už to, aby žádost vůbec podali. Zároveň, jak bylo uvedeno výše, Česká republika netransponovala Směrnicí do českého právního řádu, přičemž je nepřipustné, aby o případném omezení počtu přijímaných žádostí rozhodovala vláda bez zákonného zmocnění, nebo naprosto netransparentním způsobem, kdy není zřejmé, či žádost ještě spadá do povolené kvóty, sám zastupitelský úřad, který je jako správní orgán ČR povinen postupovat na základě zákona a v jeho mezích, jak již soud uvedl shora.

56. Ke kvalitám a funkčnosti „objednávacího systému Visapoint“ se několikrát vyjádřil Nejvyšší správní soud.

57. V rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, Nejvyšší správní soud v bodech 92 až 101 uvedl: „Jak již bylo vyloženo shora v části IV. 2. 1. tohoto rozhodnutí, pravou podstatou sporu, který vede žalobkyně, je dlouhodobé a systematické svévolné a neprůhledné jednání veřejné správy při výkonu některých jí zákonem svěřených kompetencí. Desítky žalob ve správním soudnictví by bývaly nemusely být podány, kdyby veřejná správa umožnila na zastupitelských úřadech podávat žádosti o příslušná pobytová oprávnění tak, aby všichni, kdo o to měli zájem, mohli tento úkon přiměřeně komfortním způsobem a v reálném čase učinit. Nejvyšší správní soud si je vědom, že zejména v zemích, kde existuje vysoký tlak poptávky po zaměstnání v České republice nad nabídkou, kterou je Česká republika z politických, společenských a ekonomických důvodů ochotna akceptovat (typicky Vietnam či Ukrajina), musí existovat systém, který efektivně, tedy zejména za únosných nákladů, jež ponese český stát, dokáže zvládnout velkou masu žádostí o pobytová oprávnění nejrozličnějších druhů, z nichž převážné většině nebude vyhověno. Česká republika má v zásadě neomezený prostor k úvaze, nakolik umožní státním příslušníkům té či oné země pracovat či vyvíjet jinou aktivitu v České republice; svou praxi v tomto ohledu může měnit podle svých

potřeb. 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. Se žalobkyní nicméně nelze souhlasit, považuje-li samotné zákonné zakotvení povinnosti osobního podání žádostí o povolení k taxativně vymezeným pobytům, stejně jako žádostí 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 žádostí o některá povolení k pobytům či o některá víza jakkoli pochybovat. Po státu je však nutno požadovat, aby, pokud povinnost osobního podání žádosti stanovil, také vytvořil adekvátní podmínky pro to, aby tuto povinnost mohli žadatelé o pobyty či víza přiměřeným způsobem splnit. Uvedenou povinnost totiž stát nesmí zneužívat k jiným účelům, než kvůli nimž byla do zákonné úpravy vtělena (viz shora citaci z důvodové zprávy k návrhu zákona vyhlášeného pod č. 427/2010 Sb.), 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. Judikatura správních soudů, která ostatně byla v detailech popsána výše, v minulosti za situace soustavné nevěle veřejné správy řídit se právními názory správních soudů vyvinula jakési „náhražkové“ a ze systémového pohledu absurdní metody, jak konkrétní žadatele o pobytová oprávnění ochránit tím, že se jim umožní podat příslušné žádosti způsoby jsoucími v řadě ohledů v rozporu se smyslem a účelem právní regulace v zákoně o pobytu cizinců. Takto judikatura dospěla i k závěru, že žádost podaná jako příloha stížnosti proti postupu pracovníka zastupitelského orgánu je žádostí účinně podanou, jakkoli takovéto okolnosti žádosti v podstatě znemožňují prvotní prověření žadatele pracovníkem zastupitelského orgánu v průběhu osobního podání žádosti a prověření klíčových náležitostí žádosti již při jejím podání. Uvedenou judikaturu nutno považovat za nouzovou reakci na dlouhodobě nezákonný postup veřejné správy. S desátým senátem je třeba souhlasit v tom, že musí být od sebe odděleny dva aspekty výše popsané situace. 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. Dalším aspektem věci je však samotné nezákonné jednání veřejné správy spočívající v řadě dílčích nezákonných postupech. 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 at' 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. Tato jednání mohou podle okolností být rovněž nezákonným zásahem, například již jen proto, že u konkrétního pobytového oprávnění nemusí ze zákona plynout povinnost žadatele předem si sjednat termín podání žádosti uložená mu zastupitelským úřadem, anebo proto, že jsou fakticky pokračováním předchozího šikanózního způsobu využití systému Visapoint ve vztahu k žadatelům o ta pobytová oprávnění, u nichž by požadavek předem si sjednat termín podání žádosti byl přípustný. Tím, že na žádost žadatele musí zastupitelský úřad s ohledem na judikaturu správních soudů i v některých případech nestandardního způsobu jejího podání hledět jako na řádně podanou, nejsou ještě bez dalšího „smazány“ případné nezákonnosti, jichž se v souvislosti s procesem podání žádosti veřejná správa mohla dopustit. Proto není ani důvodů k tomu a priori vyloučit ochranu proti takovému eventuálnímu nezákonnostem cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Názor prvního senátu, že zásah do práv, proti kterému by bylo možno se bránit zásahovou žalobou, za dané situace nenastal, jestliže na podání žádosti učiněné nestandardním způsobem je třeba hledat jako na účinné, proto není správný. Závěrem rozšířený senát opakuje to, co Nejvyšší správní soud vyslovil ve stručnosti již ve shora zmíněném rozsudku ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 - 62, č. 2756/2013 Sb. NSS. 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.“

58. Je třeba si uvědomit, že nastupuje-li po zrušení systému Visapoint období, v němž byla učiněna žádost v nyní projednávané věci, kdy nejsou přijímány vůbec žádné žádosti, pak shora vyřčené závěry Nejvyššího správního soudu zůstávají plně aplikovatelné, neboť správní orgány svým postupem celou situaci pro žadatele ještě více zhoršily, když pro posuzované období v podstatě zcela znemožnily sjednání si termínu pro osobní podání žádosti. Jestliže tedy již v případě nesprávně fungujícího objednávacího systému správní soudy dospěly k tomu, že daná situace odůvodňuje „nouzový“ způsob podávání žádostí, tím spíše tento závěr musí platit tehdy, když je osobní podávání žádostí vyloučeno. Lze jistě souhlasit s tvrzením žalovaného, že příprava nového mechanismu přijímání žádostí může způsobit technické komplikace, které vyústí v dočasné uzavření správního úřadu (provozní komplikace technického rázu představují běžný jev, jímž může být postižen jakýkoliv orgán veřejné moci), tato situace však v žádném případě nemůže být kladena k tíži adresátů veřejné moci, zvláště tehdy, když zákon upravuje institut upuštění od osobního podání žádosti upravený v § 169d zákona o pobytu cizinců, který umožňuje při respektování práv žadatelů na tento mimořádný technický stav adekvátně reagovat.

V.

Rozhodnutí soudu

59. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). K nezákonnosti došlo již v řízení před prvoinstančním orgánem, a proto soud přistoupil i ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí, jak umožňuje § 78 odst. 3 s.ř.s. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

VI.

Náklady řízení

60. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto jí soud v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000 Kč a v odměně advokáta za 2 úkony právní služby, a to za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, když advokát převzal a připravil zastoupení žalobkyně a jménem žalobkyně podal žalobu. Podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu činí sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního částku 3.100 Kč. Za dva úkony právní služby tak žalobkyni náleží částka ve výši 6.200 Kč. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku ve výši 300 Kč. Advokát ve věci učinil celkem dva úkony, a proto soud přiznal žalobci částku ve výši 600 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupcem žalobkyně je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající této dani. Částka daně z přidané hodnoty činí 1.428 Kč. Náklady řízení tedy včetně DPH činí částku ve výši 11.228 Kč. Lhůtu k plnění určil soud podle § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s. ř. s. Místo plnění určil soud v souladu s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s. ř. s.

Poučení:

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

Plzeň 26. 4. 2019

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu