



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **T.T.T., nar. ..., státní příslušnost Vietnamská socialistická republika**

zastoupený advokátem Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 8, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Velvyslanectví České republiky v Hanoji, se sídlem 13 Chu Van An, Hanoi, Vietnamská socialistická republika, s doručovací adresou: Ministerstvo zahraničních věcí, se sídlem Loretánské náměstí Praha 1**

5, 118 00

- v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2017 č. j. 3688/2017-HANOI

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2017 č. j. 3688/2017-HANOI se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 19.256 Kč k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Marka Sedláka, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného označené jako záznam o usnesení ze dne 8. 11. 2017 č. j. 3688/2017-HANOI (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž bylo rozhodnuto, že její žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání na území České republiky je nepřijatelná, neboť si předem nesjedнала termín k jejímu podání, ačkoli tato povinnost je zastupitelským úřadem stanovena, a nepodala žádost osobně.

II.

Žaloba

2. Právní zástupce žalobkyně v žalobě uvedl, že žalobkyně se dne 8. 11. 2017 dostavila osobně se svojí zástupkyní zmocněnou pro přítomnost při osobním podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání k žalovanému a byla na základě sjednaného termínu pro podání žádosti o dlouhodobé vízum za účelem podnikání vpuštěna v úředních hodinách do vnitřních prostor žalovaného. Zde osobně na úředním formuláři s příslušnými náležitostmi podala žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Po podání žádosti byla tato žádost i s náležitostmi žalobkyni vrácena prostřednictvím provozovatele poštovních služeb dne 4. 12. 2017 zpět spolu se stejnopisem záznamu o usnesení žalovaného o nepřijatelnosti této žádosti, které žalovaný učinil do spisu podle § 169h odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též „zákon o pobytu cizinců“).
3. Své žalobní námitky žalobkyně rozdělila do dvou okruhů. V prvním žalobním bodu tvrdila, že napadené rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, jelikož žalovaný neuvedl důvod, pro který postupoval dle ust. § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. V rozhodnutí je pouze uvedeno, že si žalobkyně nesjedнала termín k podání žádosti a bližší odůvodnění rozhodnutí neobsahuje. Žalobkyně k tomu dále uvedla, že měla sjednaný termín k podání žádosti (byť k podání žádosti o vízum), jelikož bez sjednání termínu by nebyla do vnitřních prostor správního orgánu vpuštěna. Nehledě na to, že měla termín k podání žádosti sjednaný, je třeba zdůraznit, že žalovaný obecně není oprávněn žádost posoudit jako nepřijatelnou podle § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců z důvodu nesjednání termínu pro osobní podání žádosti. Ze znění citovaného ustanovení je zřejmé, že žádost je nepřijatelná pouze v případě, kdy cizinec nedodrží způsob sjednání termínu pro podání žádosti, který stanoví zákon o pobytu cizinců. Zákon o pobytu cizinců v rozhodném znění však žádný způsob sjednání termínu pro podání žádosti nestanoví.
4. V dalším žalobním bodě žalobkyně namítala, že splnila povinnost osobního podání žádosti ve smyslu ust. § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců a že tvrzení žalovaného v napadeném rozhodnutí o tom, že žádost je nepřijatelná, neboť nebyla podána osobně je nepřezkoumatelné a v celém textu usnesení není nijak blíže odůvodněno. Dle žalobkyně se jedná rovněž o nepravdivé tvrzení. Zákonná zástupkyně žalobkyně podala žádost osobně na přepážce žalovaného správního orgánu. Žalovaný měl správně o jednání spojeném s podáním žádosti sepsat protokol, který by postavil najisto, jaké osoby byly podání žádosti

osobně přítomny a jaký byl průběh podání žádosti. Žalobkyni nemůže být k tíži, že takový protokol nebyl sepsán, a proto nyní nemůže sloužit jako důkaz, že zákonná zástupkyně žalobkyně ve skutečnosti žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podala osobně. Povinnost žalovaného sepsat o podání žádosti protokol podle § 18 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vyplývá ze speciální právní úpravy osobního podání žádosti v § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 15. 8. 2017. Jelikož správní orgán protokol o podání žádosti nese-psal, porušil ustanovení o správním řízení.

5.

III.

Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

6. Žalovaný ve svém vyjádření nejprve uvedl, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s.ř.s.“), a nepodléhá tak soudnímu přezkumu.
7. Pokud by soud uznal žalobu podle ustanovení § 65 s.ř.s. přípustnou, považoval žalovaný žalobu za nedůvodnou z následujících důvodů. K první žalobní námitce žalovaný uvedl, že podle § 169f zákona o pobytu cizinců je žadatel povinen sjednat si termín osobního podání žádosti způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce. Žadatel je povinen podat žádost v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a ve formě a způsobem, který stanoví tento zákon. Pokud má být žádost podle § 169d odst. 2 zákona podána osobně v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a je-li zároveň stanovena povinnost podle § 169f zákona o pobytu cizinců sjednat si za účelem osobního podání žádosti termín, je ze systematiky těchto ustanovení zřejmé, že tato povinnost je splněna pouze, pokud se žadatel zaregistroval pro druh a účel pobytového oprávnění, který skutečně zamýšlí podat. Ostatně i důvodová zpráva k zákonu č. 222/2017 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 326/1999 Sb., k § 169d uvádí: „Z důvodu nutnosti organizace práce zastupitelských úřadů v návaznosti na zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení je rovněž stanoveno, že podání musí být učiněno v době stanovené pro daný typ pobytového oprávnění“. Žalobkyně se zaregistrovala pro jiný druh a účel pobytu, než pro který následně podal na přepážce zastupitelského úřadu žádost. Takový postup nelze považovat za splnění registrační povinnosti ve smyslu § 169f zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně učinil disimulované (zastřené) právní jednání a nemůže mít tedy z něho prospěch.
8. Žalovaný nesouhlasil s námitkou žalobkyně, že žalovaný nebyl oprávněn konstatovat nepřijatelnost žádosti z důvodu nesplnění registrační povinnosti, jelikož takový následek nesplnění registrační povinnosti spojuje § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců pouze se situací, kdy si žadatel nesjednal termín způsobem stanoveným zákonem. Podle tvrzení žalobkyně přitom zákon žádný způsob sjednání termínu nestanoví. Podle § 169f zákona o pobytu cizinců je žadatel povinen „předem sjednat termín osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce.“. Z toho je zjevné, že zákon zcela jednoznačně stanoví způsob sjednání termínu osobního podání žádosti, a to tak, že určení konkrétního způsobu ponechává na zastupitelském úřadu. Žalovaný v souladu s § 169f zákona o pobytu cizinců určil a prostřednictvím internetových stránek zastupitelského úřadu zveřejnil způsob sjednávání termínů pro osobní podání žádosti prostřednictvím objednávacího systému Visapoint.

Žalovaný proto byl v takovém případě oprávněn vyžadovat předchozí registraci žalobkyně pro dotčený druh a účel pobytu, který skutečně zamýšlel podat, prostřednictvím systému Visapoint. Jelikož žalobkyně registrační povinnost nesplnil, jednal žalovaný zcela v souladu se zákonem o pobytu cizinců, pokud odmítl žádost přijmout jako nepřijatelnou.

9. Z uvedeného vyplývá, že konstatování nesplnění osobní přítomnosti je pouze přímým logickým důsledkem nesplnění podmínky registrační povinnosti. Jelikož posledně uvedená povinnost nebyla v dotčené situaci splněna, jednal žalovaný v souladu se zákonem, pokud odmítl přijmout žádost z důvodu nesplnění povinnosti osobní přítomnosti.
10. Žalovaný dále uvedl, že si je vědom judikatury k zákonu o pobytu cizinců ve znění do 15. 8. 2017, zejména pak rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) č. j. 10 Azs 153/2016 - 52 ze dne 30. 5. 2017. Tuto judikaturu je však třeba číst v kontextu zásady zákonnosti při výkonu státní správy a zásady rovného zacházení stanovené § 7 správního řádu zákona č. 500/2004 Sb. správní řád.
11. Pokud žalobkyně ospravedlňuje svoje jednání, mj. tím, že systém Visapoint registraci fakticky neumožňuje, MZV k tomuto registračnímu systému ve světle výše uvedeného rozsudku NSS sděluje následující. Právní situace v době vydání zmíněného rozsudku rozšířeného senátu NSS byla odlišná od té, které nastala v souvislosti s novelou zákona o pobytu cizinců č. 222/2017 Sb., účinnou od 15. 8. 2017. Odlišnost spočívá v tom, že tato novela prostřednictvím ustanovení § 169d odst. 2, § 169f a § 169h výslovně zmocňuje zastupitelské úřady k provádění regulace (filtrace) podávaných žádostí již na zastupitelských úřadech. Zatímco NSS ve své judikatuře vychází z předpokladu, že selekci žadatelů bude provádět Ministerstvo vnitra tím, že většině žádostí o dotčený typ pobytového oprávnění nebude vyhověno (bod 93 rozsudku ve věci 10 Azs 153/2016 - 52), vyjádřil zákonodárce uvedenou novelou výslovně vůli ponechat takovou selekci na zastupitelských úřadech. Jinými slovy, zákonodárce stanovil, že nikoli každý má právo na podání žádosti, ale pouze ten, kdo vyhoví požadavku na sjednání termínu osobního podání žádosti, představující filtrační nástroj počtu žadatelů a naplňující tak základní funkci viz jako opatření migrační politiky státu. S ohledem na skutečnost, že soudce je při svém rozhodování vázán pouze zákonem, nelze na nově vzniklou právní situaci aplikovat pravidlo judikované NSS za již překonaného právního stavu. Žalovaný dále uvedl, že Zastupitelský úřad v Hanoji v souladu s § 169f zákona o pobytu cizinců určil jako způsob sjednání termínu pro osobní podání žádosti systém Visapoint. Z tohoto důvodu se může možnosti podat žádost domáhat pouze ten, kdo si takto stanoveným způsobem sjednal termín osobního podání žádosti. To, že žadatel nemohl v reálném čase získat přes systém Visapoint termín k podání žádosti, zatímco jiný žadatel ano, svědčí naopak tomu, že systém Visapoint byl funkční, protože plnil svoji regulační (filtrační) funkci. Skutečnost, že se žadateli zaregistrovat nepodařilo z důvodu nedostatku volných termínů a tedy bez vlastního zavinění, neruší správnost postupu zastupitelského úřadu, který musel takovou žádost posoudit jako nepřijatelnou. Pokud je počet termínů k podání žádosti o určitý pobytový titul omezený a v důsledku toho se k podání žádosti nemohou zaregistrovat všichni zájemci o tento pobytový titul, znamená to, že zájem je mnohem vyšší, než by odpovídalo kapacitním možnostem zastupitelského úřadu všechny žádosti zpracovat, a že dotčený systém pouze plní funkci, pro kterou byl zaveden, tedy funkci filtrace zájemců o pobyt v České republice.
12. Jakkoliv čekací doba na volný termín mohla být v konkrétním případě frustrující, neopravňuje žadatele k obcházení stanoveného způsobu podání žádosti lstí. Jednání

žadatele, který se následně uchýlil ke „kreativním“ způsobům náhradního podání není ničím jiným než snahou obejít účel regulace. Takovému chování žalobkyně nenáleží soudní ochrana.

13. K systému Visapoint, který byl organizačním opatřením na principu elektronických úředních hodin, jímž se žadatelům umožňovalo splnění povinnosti osobního podání žádosti na příslušném zastupitelském úřadu, žalovaný uvedl, že byl od 1. 11. 2017 na všech zastupitelských úřadech ČR pozastaven a byl nahrazen jiným způsobem registrace.
14. Závěrem žalovaný navrhl, aby soud, v případě, že uzná žalobu jako přípustnou, tuto jako nedůvodnou zamítl.
15. K vyjádření žalovaného zaslal žalobkyně obsáhlou repliku, ve které setrval na svých názorech a námitkách činěných v žalobě.

IV.

Posouzení věci soudem

16. Krajský soud při přezkouvání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů, kterými bylo rozhodnutí správního orgánu řádně a včas napadeno (§ 75 odst. 1 a 2 s.ř.s.).
17. Vzhledem k tomu, že soud shledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., rozhodl o věci samé bez jednání (§ 51 odst. 2 ve spojení s § 76 s.ř.s.).
18. Krajský soud po prvním projednání věci shledal žalobu důvodnou a rozsudkem ze dne 26. září 2018 čj. 30 A 229/2017-56 rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2017, čj. 3688/2017-HANOI zrušil pro nepřezkoumatelnost způsobenou nedostatkem důvodů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
19. Žalovaný napadl rozhodnutí krajského soudu kasační stížností, o které rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. ledna 2019, čj. 4 Azs 320/2018-64, kterým rozsudek krajského soudu v Plzni zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a poukázal na právní názor vyslovený již v rozsudku ze dne 21. 11. 2018, č. j. 6 Azs 289/2018 - 31, kde dovodil, že „stěžovatel učinil výrok usnesení *žádost je nepřijatelná* na základě toho, že si žalobkyně předem nesjedнала termín k jejímu podání a nepodala ji osobně. Takovéto odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud vzhledem ke specifické povaze usnesení o nepřijatelnosti žádosti podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců za zcela dostatečné.“ V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro odchýlení se od svých dřívějších závěrů. Z toho důvodu i nyní napadené rozhodnutí stěžovatele posoudil tak, že obsahuje, byť v míře omezené, důvody vysvětlující jeho závěry. Z tohoto důvodu shledal závěry krajského soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí jako nesprávné. Krajský soud v dalším řízení zavázal povinností posoudit zákonnost rozhodnutí žalovaného, a to na půdorysu závěru Nejvyššího správního soudu o jeho přezkoumatelnosti. Krajský soud se přitom vypořádá kromě závěrů plynoucích z usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, i s navazující judikaturou Nejvyššího správního soudu věnující se posouzení povinnosti žadatelů dodržovat úřední hodiny pro konkrétní typy

pobytových oprávnění v rámci systému Visapoint, kterou argumentoval v kasační stížnosti stěžovatel.

20. Při následném projednání žaloby krajský soud vycházel z následujících zákonných ustanovení a dospěl k níže uvedeným závěrům.
21. 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.
22. Podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců nepřijatelnost žádosti zjišťuje u žádosti podané na zastupitelském úřadu zastupitelský úřad a u žádosti podané ministerstvu ministerstvo. Je-li žádost nepřijatelná, řízení není zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána; tuto skutečnost ministerstvo nebo zastupitelský úřad cizinci písemně sdělí včetně důvodu nepřijatelnosti, učiní o ní usnesení do spisu a vrátí tiskopis žádosti, veškeré předložené doklady a správní poplatek, pokud byl uhrazen. Nepodá-li cizinec žádost osobně, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen, postupuje se obdobně podle věty druhé.
23. Z uvedených ustanovení vyplývá, že pokud správní orgán dospěje k závěru, že žadatelem podaná žádost o povolení k pobytu je nepřijatelná, řízení není zahájeno, přičemž o těchto skutečnostech rozhodne usnesením, které poznamená do spisu. Správní orgán je rovněž výše uvedené skutečnosti povinen žadateli písemně sdělit, a to včetně důvodu nepřijatelnosti žádosti.
24. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně podala dne 8. 11. 2017 na Velvyslanectví České republiky v Hanoi osobně na úředním formuláři žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem zaměstnání. Ještě téhož dne vydal žalovaný záznam o usnesení č. j. 3688/2017-HANOI-I, ve kterém uvedl, že žádost je nepřijatelná, neboť „cizinec si předem nesjednal termín k podání žádosti, ačkoliv tato povinnost je zastupitelským úřadem stanovena - § 169h odst. 1 písm. a) zák. č. 326/1999 Sb.“ a „žádost nebyla podána osobně - § 169h odst. 3 zák. č. 326/1999 Sb.“ Citovaný záznam o usnesení neobsahuje žádné další odůvodnění.
25. Před samotným posouzením žalobních námitek soud nejprve posuzoval námitku žalovaného týkající se nepřípustnosti žaloby proti předmětnému záznamu o usnesení z důvodu, že uvedený záznam není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. Touto právní otázkou se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 5. 2018 č. j. 6 Azs 82/2018-19 (rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz), ve kterém dospěl závěru, že se o rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. jedná, neboť: „autoritativně a závazně určuje, že řízení o žádosti o povolení k pobytu či dlouhodobé vízum nebylo zahájeno a na tuto žádost se hledí, jako by nebyla podána – s konečnou platností tedy rozhoduje o osudu této žádosti (srov. body 37 a 40 odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Azs 227/2016-36. Případné vyhovující rozhodnutí správních soudů v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí by přitom stěžovateli poskytlo bezprostřední a účinnou ochranu, neboť po zrušení tohoto usnesení by byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení (respektive v první fázi k opětovnému posouzení přijatelnosti žádosti), v němž by byl zavázán právním názorem

vysloveným soudem ve zrušujícím rozsudku (§78 odst. 5 s.ř.s.)“. S výše uvedeným názorem zdejší soud souhlasí, a proto považuje žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného za přípustnou.

26. Krajský soud na podkladě ust. § 110 odst. 4 s.ř.s. vychází ze závěru Nejvyššího správního soudu, že odůvodnění výroku usnesení žalovaného o nepřijatelnosti žádosti žalobkyně podle ust. § 169h odst. 1 písm. a) a § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců obsahuje dostatečné důvody a je tím přezkoumatelné.
27. Soud neshledal, že by zde byl důvod nepřijatelnosti podle § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy, že si cizinec předem nesjednal termín žádosti, ačkoli je tato povinnost zastupitelským úřadem stanovena. Jelikož žalobou napadené rozhodnutí nebylo odůvodněno v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 věta první správního řádu, soud shledal teprve až z vyjádření žalovaného k žalobě o tom, že si žalobkyně měla „sjednat termín podání žádosti pro dotčený druh a účel pobytu prostřednictvím objednávacího systému Visapoint“. Z vyjádření žalobkyně a žalovaného vyplývá, že zákonná zástupkyně žalobkyně podala na zastupitelském úřadě žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, avšak v termínu určeném pro podání žádosti o jiný typ pobytového oprávnění. I přes uvedené skutečnosti však bylo nutné žádost žalobkyně věcně posoudit, neboť žalobkyně měla být povinna objednat se k jejímu podání prostřednictvím systému Visapoint, tj. způsobem, který byl v judikatuře správních soudů opakovaně a dlouhodobě označován jako neodpovídající požadavkům zákona.
28. K objednávacímu systému Visapoint se několikrát vyjádřil Nejvyšší správní soud. 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 přetlak 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 nejrůznějšího 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 žadatel 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 nevůle 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 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. 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 obytová 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 důvodu k tomu a priori vyloučit ochranu proti takovýmto eventuálním 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, víceúrovňovou 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. Na základě výše uvedených názorů Nejvyššího správního soudu je nezbytné za účinnosti objednávkového systému Visapoint žádost žalobkyně, přestože byla podána „nouzovým způsobem“, považovat za řádně podanou a nebyl zde prostor pro vyslovení nepřijatelnosti podle ust. § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán postupoval v přímém rozporu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu.
30. Soud neshledal, ani že by zde byl důvod nepřípustnosti podle § 169h odst. 3 poslední věta zákona o pobytu cizinců, tedy, že „žádost nebyla podána osobně“. K uvedené námitce žalobkyně lze znovu odkázat na shora uvedené závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle kterých za existence „objednávacího systému Visapoint“ je nezbytné i „nouzově“ podanou žádost považovat za řádně podanou, tj. jakoby byla podána „osobně“. Vyslovení o nepřípustnosti žádosti podle § 169h odst. 3 poslední věta zákona o pobytu cizinců tedy nebyla namístě.
31. Krajský soud shledal, že napadené rozhodnutí nebylo odůvodněno v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 věta první správního řádu. Pokud by se žalovaný zabýval odůvodněním naplnění jím uvedených dvou důvodů nepřijatelnosti žádosti, nemohlo by rozhodnutí vyznít v neprospěch žalobkyně. Žalovaný se tím dopustil podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek

nezákonné rozhodnutí o věci samé.

32. Jelikož byla žaloba shledána důvodnou, soud podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil bez jednání napadené rozhodnutí žalovaného pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. současně vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
33. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

V.

Náklady řízení

34. Rozhodnutí o nákladech řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Žalobci, který v řízení dosáhl procesního úspěchu, soud přiznal náhradu nákladů řízení podle vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb ve výši 19 256 Kč. Tato náhrada je představována uhrazeným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3.000 Kč a dále odměnou za právní zastoupení žalobkyně za čtyři úkony právní služby po 3.100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepsání a podání žaloby, replika žalobkyně k vyjádření žalovaného a vyjádření ke kasační stížnosti), čtyřikrát náhradou hotových výdajů po 300 Kč. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, byla odměna zástupce za poskytnuté úkony právní služby a náhrada hotových výdajů v částce 13 600 Kč navýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, čímž dosáhla výše 16 256 Kč. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 20. března 2019

JUDr. Václav Roučka v.r.
předseda senátu