

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové ve věci navrhovatelky: **P. T. H.**, zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 834/8, Příkop, proti odpůrci: **Velvyslanectví České republiky v Hanoji**, se sídlem 13 Chu Van An, Hanoj, Vietnamská socialistická republika, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy žalovaného, kterým podle ustanovení § 169f zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, stanovil způsob sjednávání termínů pro osobní podání žádosti o dlouhodobý pobyt,

takto:

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy žalovaného, kterým podle ustanovení § 169f zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, stanovil způsob sjednávání termínů pro osobní podání žádosti o dlouhodobý pobyt, **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatelce **se vrací** soudní poplatek ve výši 5.000 Kč. Tato částka bude vyplacena navrhovatelce z účtu Městského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám zástupce navrhovatelky Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

- [1] Navrhovatelka dne 14. 10. 2020 podala u Krajského soudu v Hradci Králové návrh na výše uvedeného opatření obecné povahy. Usnesením ze dne 5. 11. 2020, č.j. 30 A 89/2020-23, Krajský soud v Hradci Králové postoupil návrh zdejšímu soudu jako soudu věcně a místně příslušnému k projednání a rozhodnutí v této věci.
- [2] V podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy navrhovatelka uvedla, že jej podává z opatrnosti, jelikož jí tvrzený nezákonný zásah žalovaného (spočívající ve zrušení e-mailového objednávání k podání žádosti o dlouhodobý pobyt a následném zavedení telefonického objednávání) by mohl být posouzen jako opatření obecné povahy. S ohledem na nedodržení zákonného postupu dle ustanovení § 172 až 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, pro vydání opatření obecné povahy, jsou dle navrhovatelky naplněny podmínky pro jeho zrušení.
- [3] Navrhovatelka dále ve svém návrhu odkázala na ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců s tím, že stanovení způsobu, jakým si žadatel je povinen předem sjednat termín

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

osobní podání žádosti podle tohoto ustanovení není ani právním předpisem, ani rozhodnutím, ale po materiální stránce svojí povahou odpovídá opatření obecné povahy zastupitelského úřadu. V této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ao 3/2010-60 a nálezy Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 14/2007. Namítala, že žalovaný při stanovení telefonického způsobu sjednávání termínu pro osobní podání žádosti nedodržel zákonný postup stanovený v ustanovení § 172 až 174 správního řádu pro vydání závazných opatření obecné povahy, a z tohoto důvodu jsou splněny podmínky pro jeho zrušení soudem.

- [4] Nad rámec výše uvedeného žalobkyně namítala, že uvedená právní úprava je natolik nekonkrétní, až je protiústavní a nezákonná, a proto jsou i všechna opatření obecné povahy na základě ní vydaná rovněž protiústavní a nezákonná. Zdůraznila, že platná právní úprava neukládá zastupitelským úřadům jakoukoli pevnou a předvídatelnou frekvenci dnů určených pro registrace ani jiná další pravidla. V případě žalovaného taková právní úprava vedla k tomu, že bez odůvodnění zrušil e-mailový způsob sjednání termínu, který zajišťoval rovnost žadatelů a zajišťoval jim potvrzení o neúspěšném pokusu o sjednání termínu. Dle této právní úpravy tak může být způsob sjednání termínu stanoven zcela svévolně. Dle navrhovatelky se ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců dotýká základního práva zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V této souvislosti odkázala na nálezy Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 19/17, jehož závěry lze parafrázovat v tom smyslu, že vůči institutu povinného sjednání termínu k podání žádosti nelze z hlediska ústavnosti nic namítat, jestliže je však sjednání termínu ukládáno jako povinnost, je třeba, aby způsob sjednání termínu a jeho podmínky byl stanoven právním předpisem. Ale navrhovatelka uvedla, že platná právní úprava nezohledňuje fakt, že tímto opatřením obecné povahy zastupitelský úřad zároveň stanoví, kolik žádostí budou žadatelé moci podat, v jakých intervalech bude prováděna registrace, zda registrace bude prováděna pravidelným a předvídatelným způsobem nebo nahodile atd.
- [5] Odpůrce k návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že způsob objednávání není opatřením obecné povahy, jedná se o technické provedení ustanovení § 169f odst. 2 zákon o pobytu cizinců. Uvedl, že co se týká způsobu povinné objednávání, byly dodrženy zákonné požadavky – zveřejnění na webových stránkách a na úřední desce. K námitce porušení Listiny základních práv a svobod uvedl, že pravidlo je zákoně obsaženo, a to konkrétně v ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců. Uvedl, že předmětná zákonná ustanovení mají znak obecnosti, přičemž právní normy nemohou obsahovat *ad hoc* povinnosti. Teprve aplikací této normy na určitý případ se dosáhne určité konkrétnosti a stanoví se konkrétní podmínky povinného objednávání. Zastupitelský úřad tedy nepřekročil právní rámec, dodržel zákonné podmínky v případě zveřejnění telefonického způsobu objednávání.
- [6] Odpůrce dále odkázal na rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 7. 2020, č.j. 51 A 45/2019-36, a ze dne 29. 6. 2020, č.j. 51 A 43/2019-57, kde tento soud nepřisvědčil tvrzené protiústavnosti § 169f zákona o pobytu cizinců. Dále odpůrce uvedl, že stanovení způsobu sjednání termínu pro podání žádosti nepředstavuje po materiální stránce opatření obecné povahy. V tomto směru odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č.j. 10 Azs 153/2016-52, a ze dne 30. 8. 2012, č.j. 8 Azs 90/2011-62. Uvedl, že je přesvědčen, že v případě stanovení způsobu objednání k osobnímu podání žádosti se o opatření obecné povahy nejedná, neboť nejsou splněny jeho materiální znaky v tom smyslu, že tímto stanovením nejsou přímo dotčena

práva a oprávněné zájmy žadatelů, resp. zastupitelský úřad nijak autoritativně do těchto práv a oprávněných zájmů nezasahuje.

- [7] Soud se předně zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky pro řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a dospěl k závěru, že tomu tak není.
- [8] Nezbytným a logickým předpokladem projednání návrhu podle ustanovení § 101a a násl. s.ř.s., jehož výsledkem může být zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, je existence opatření obecné povahy. Tento předpoklad vyplývá jak z typu zvoleného řízení před správním soudem, je-li jím abstraktní kontrola opatření obecné povahy, tak i z judikatury Nejvyššího správního soudu. Řízení o návrhu, jímž je požadováno zrušení konkrétního opatření obecné povahy, totiž z logiky věci nelze vést za situace, kdy zde tvrzené opatření obecné povahy, které má být předmětem řízení, není. Řečeno jinak, aby soud mohl návrhu vyhovět a napadené opatření obecné povahy zrušit, musí toto opatření obecné povahy existovat. Rozhodovat o zrušení opatření obecné povahy za situace, kdy napadený úkon správního orgánu opatřením obecné povahy vůbec není, nedává smysl.
- [9] Podle ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců, v rozhodném znění: *„(1) Zastupitelský úřad může stanovit, že žadatel je povinen si předem sjednat termín osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu, a to pro účel pobytu, za kterým je tato žádost podávána, způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce a na svých internetových stránkách. (2) Je-li to nezbytné za účelem zamezení zneužití systému sjednávání termínů osobního podání žádosti podle odstavce 1 a podle místních podmínek, zastupitelský úřad může stanovit, že sjednání termínu osobního podání žádosti podle odstavce 1 předchází povinné objednání. Způsob povinného objednání uveřejní zastupitelský úřad na své úřední desce a na svých internetových stránkách.“*
- [10] Soud nevešel na argumentaci navrhovatelky, že stanovení způsobu sjednávání termínů pro osobní podání žádosti o dlouhodobý pobyt je opatřením obecné povahy. Stanovení způsobu sjednávání termínů pro osobní podání žádosti je technickým úkonem, který odpůrce činí podle ustanovení § 169 zákona o pobytu cizinců. Není sporu o tom, že uvedené ustanovení neoznačuje tento úkon za opatření obecné povahy, a není tak naplněn formální znak opatření obecné povahy vyplývající z ustanovení § 171 správního řádu – zvláštní zákon neukládá odpůrci vydat Stanovení způsobu sjednávání termínů pro osobní podání žádosti jako závazné opatření obecné povahy.
- [11] Stanovení způsobu sjednávání termínů pro osobní podání žádosti však nelze považovat za opatření obecné povahy ani z materiálního hlediska. Znakem opatření obecné povahy není pouze obecně vymezený (neurčitý) okruh adresátů a konkrétní předmět regulace, ale též jeho přímá závaznost a též bezprostřední způsobilost zasáhnout do právní sféry adresátů tohoto aktu. Tyto znaky vyplývají ze samotné právní úpravy opatření obecné povahy a též z právní úpravy jeho soudního přezkumu. Znak závaznosti je výslovně zakotven v ustanovení § 171 správního řádu, jenž stanoví, že *„Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím“*. To, že opatření obecné povahy musí být bezprostředně způsobilé zasáhnout do právní sféry jeho adresátů, je pak zřejmé z první věty ustanovení § 101a odst. 1 s.ř.s., podle níž návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Ani jeden z těchto znaků, které

spolu vzájemně souvisí (úkon správního orgánu se jen těžko může negativně dotknout právní sféry určitého subjektu, jestliže vůči němu není závazný), stanovení způsobu objednávání nesplňuje.

- [12] Samotné stanovení způsobu objednávání navrhovatelku přímo k ničemu nezavazuje. Je čistě na jejím rozhodnutí, zda se rozhodne žádost o dlouhodobý pobyt podat. Pouze v případě, že se rozhodne tak učinit, budou na ni dopadat jednotlivé podmínky a pravidla, jež zastupitelský úřad zveřejnil na svých webových stránkách a na své úřední desce. Vzhledem k absenci přímé závaznosti je tak vyloučeno, aby se toto technické řešení jakkoliv negativně projevilo v právní sféře navrhovatelky, tedy aby jí byla zkrácena na svých právech. K zásahu do právní sféry navrhovatelky nemůže dojít samotným stanovením způsobu sjednávání termínů pro osobní podání žádosti, ale až v průběhu řízení o žádosti o určitý pobytový titul. Není pochyb o tom, že navrhovatelka může být přímo dotčena na svých právech rozhodnutím odpůrce o zamítnutí žádosti o pobytový titul.
- [13] Normativní charakter opatření obecné povahy, jakož i jeho závaznost pro daný okruh adresátů v podstatě vylučují, aby správní orgán, který opatření obecné povahy vydal, jej mohl bez dalšího, „prostým škrtnutím pera“, okamžitě zrušit. Z ustanovení § 169f však vyplývá pouze nutnost zastupitelského úřadu zveřejnit způsob sjednávání termínů osobního podání žádosti (odst. 1), resp. způsob povinného objednání (odst. 2) na své úřední desce a na svých internetových stránkách; v tomto směru je tedy citovaná úprava značně flexibilnější (než zákonná úprava pro vydávání opatření obecné povahy dle správního řádu), přičemž umožňuje zastupitelským úřadům upravit způsob sjednávání termínu a objednávání „na míru“ dle místních podmínek a relativně rychle tento způsob měnit.
- [14] K tvrzené protiústavnosti ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců pak soud považuje stejně jako žalovaný za vhodné odkázat na rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích. V rozsudku č.j. 51 A 43/2019-57, uvedl, že *„citovaná ustanovení zakotvují mimo jiné formální požadavky na výkon státní moci, která je vázána zákonem. Jedná se o jeden z projevů dělby moci, jehož prostřednictvím je moc výkonná omezována mocí zákonodárnou. Krajský soud neshledal, že by § 169f zákona o pobytu cizinců z tohoto konceptu jakkoli vybočoval, neboť pro zákonnou úpravu je typická (a dokonce nezbytná) určitá míra obecnosti. Smyslem tohoto ustanovení je zakotvit povinnost sjednání termínu pro osobní podání žádosti, přičemž na zastupitelském úřadu ponechává pouze volbu konkrétního (technického) řešení. Zvolené řešení pak musí předem zveřejnit na své úřední desce, čímž má být zajištěna předvídatelnost jeho postupu. Ze strany zastupitelského úřadu se přitom nejedná o normotvorbu předvídanou v čl. 79 odst. 3 Ústavy, nýbrž o výkon zákonem založené pravomoci a současně povinnosti sjednávání termínů podání žádosti technicky a organizačně zajistit. Ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců tudíž samo o sobě v rozporu s výše citovanými ústavními normami není; lze však připustit, že v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny může být konkrétní postup zastupitelského úřadu z tohoto ustanovení vyvěrající, jak ostatně dovodila i shora citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu.“*
- [15] Protože stanovení způsobu sjednávání termínů pro osobní podání žádosti o dlouhodobý pobyt z důvodů shora popsaných není opatřením obecné povahy, neexistuje předmět řízení, tj. opatření obecné povahy, o němž by soud mohl rozhodnout. Soud proto nezbylo než navrhovatelkou podaný návrh na zrušení opatření obecné povahy z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení odmítnout [§ 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s.].

- [16] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 s.ř.s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.
- [17] S ohledem na odmítnutí návrhu před prvním jednáním rozhodl soud o vrácení zaplaceného soudního poplatku podle ustanovení § 10 odst. 1 a 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Poučení:

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

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

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

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

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

V Praze dne 22. ledna 2021

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu