



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **T. H. V.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2019, č. j. 6 A 167/2018 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 9. 2018, č. j. 130872-3/2018-OPL, zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) ze dne 18. 7. 2018, č. j. 2761/2018-HANOKO-5, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu a řízení o této žádosti bylo zastaveno. Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou k Městskému soudu v Praze.

[2] Městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Vzhledem k tomu, že žalobkyně byla součástí skupiny 36 žadatelů, kteří požadovali naprosto totéž, městský soud analyzoval dosavadní judikaturu týkající se jednotlivých případů a ztotožnil se s rozsudkem téhož soudu ze dne 7. 6. 2019, č. j. 6 A 166/2018 - 29, a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, č. j. 1 Azs 217/2019 - 32. Uvedl, že pro posouzení projednávané věci je podstatný způsob fungování objednávacího systému ve zkoumaném období. V době podání žádosti žalobkyně (11. 6. 2018) si žadatelé sjednávali termín osobního podání pomocí e-mailové zprávy, jež musela v předmětu obsahovat aktuální alfanumerický kód (zveřejňovaný každé čtyři týdny), který je vždy platný do naplnění

kapacity úřadu. Námitce žalobkyně, dle níž zastupitelský úřad dne 31. 5. 2018 postupoval nesprávně, když zveřejnil v tentýž den dva kódy, jelikož tento postup nebyl uveden na úřední desce, městský soud nepřisvědčil. V situaci, kdy došlo ke kybernetickému útoku a vnější manipulaci objednávkového systému přímo během zveřejňování nového kódu, nebylo možné zastupitelskému úřadu vytýkat, že ovlivněné termíny zrušil a vypsál nové i s náhradním časem zveřejnění nového kódu. I vzhledem k tomu, že o tomto postupu všechny žadatele neprodleně informoval a tentýž den odpoledne měli žadatelé další příležitost se zaregistrovat, nelze tento postup kvalifikovat jako závažný provozní problém, pro který by nebylo možné si sjednat termín osobního podání žádosti. Zastupitelskému úřadu je sice vhodné doporučit, aby na úřední desce měl zveřejněn též postup v případě podezření na vnější manipulaci systému, avšak vzhledem k nestandardnímu průběhu registrace dne 31. 5. 2018 úřad nemohl jinak než zmanipulovanou registraci zrušit a umožnit řádnou registraci v náhradním termínu. Tímto postupem tak byl všem žadatelům umožněn rovný pokus o registraci a schválením žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání by byla žalobkyně vůči ostatním neodůvodněně zvýhodněna. Žalobkyně žádný jiný důvod pro upuštění od osobního podání žádosti neuvedla, a proto městský soud dospěl k závěru, že žádost žalobkyně nebyla důvodná.

[3] Městský soud k další námitce, v níž žalobkyně s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, tvrdila, že objednávkový systém jí ani v budoucnu neumožní si sjednat termín osobního podání žádosti, zdůraznil, že dle uvedeného rozsudku je nouzová žádost o upuštění od osobního podání přípustná jen tehdy, když se žadatel opakovaně neúspěšně pokusí o sjednání termínu osobního podání a není mu ze strany úřadu v přiměřené lhůtě umožněno jeho žádost podat zákonem standardně předpokládaným způsobem. Žalobkyně předně nedoložila, že by se pokoušela o sjednání termínu osobního podání žádosti opakovaně a bez úspěchu. Současně městský soud konstatoval, že situace dne 31. 5. 2018 nebyla standardní ani opakovaná, nýbrž zcela mimořádná, výsledky sjednávání termínů bylo nutné „anulovat“ a nahradit původní kód, který byl toho dne zveřejněn, kódem novým. Nešlo tedy o dřívější zveřejnění dalšího kódu, jak namítala žalobkyně. Současně za standardních podmínek měli uchazeči vždy předem informace o přesném datu a hodině zveřejnění dalšího kódu, a proto městský soud nepřisvědčil žalobkyni v tvrzení, že by rezervační systém nebyl transparentní a neumožňoval si sjednat schůzku důstojným způsobem v přiměřeném čase. V této souvislosti městský soud odkázal rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2019, č. j. 9 Azs 440/2018 - 44, jenž se zabýval toutéž situací.

[4] K tvrzení žalobkyně, dle něhož se žalovaný nezabýval podstatou problému, tj. tím, že objednávací systém nezaručuje úspěšné sjednání termínu, městský soud konstatoval, že žalobkyně svou žádost o upuštění od osobního podání zdůvodnila pouze průběhem registrace dne 31. 5. 2018, neuvedla, kolikrát a v jakém časovém úseku se neúspěšně pokoušela si termín sjednat, ani tyto pokusy nedoložila. Žalovaný tedy do práv žalobkyně nezasáhl, jelikož námitka nefunkčnosti a nepředvídatelnosti systému nemůže v tomto konkrétním případě svědčit důvodnosti žádosti žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti. Názor žalobkyně, dle něhož z žádného zákonného ustanovení nevyplyvá oprávnění zastupitelského úřadu neposkytnout žadateli žádný termín, městský soud vyvrátil s tím, že v případě, kdy není termín sjednán způsobem zveřejněným na úřední

pokračování

desce, je zastupitelský úřad oprávněn termín neposkytnout. Dle žalobkyně dále Česká republika není oprávněna regulovat počet žádostí o vydání povolení k trvalému pobytu za účelem sjednocení rodiny stanovením podmínky osobního podání žádosti. Tento postoj městský soud důrazně popřel, ze směrnice 2003/86/ES, o právu na sloučení rodiny (dále jen „Směrnice“), takový zákaz nevyplývá, stanovení procesních podmínek podávání žádostí zůstává na členských státech. I z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že stát smí zavést určitá organizační pravidla pro podávání žádostí, aby umožnil efektivní zpracování vyššího počtu žádostí, a požadavek osobního kontaktu žadatele s odpovědnými úředníky slouží k ověření totožnosti, motivace a osobních poměrů žadatele, na základě čehož pak lze dostatečně zvážit případná bezpečnostní rizika a další aspekty ke správnému posouzení, zda má být žadateli vyhověno, či nikoliv.

[5] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž uplatňuje kasační námitky dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka tvrdí, že městský soud nesprávně posoudil její námitku, dle níž musí zastupitelský úřad zveřejnit takový způsob sjednání termínu, který zaručuje poskytnutí termínu, neboť zrcadlově k povinnosti žadatelů sjednat si termín k osobnímu podání žádosti má zastupitelský úřad povinnost takový termín poskytnout. V souvislosti s § 169f zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), se stěžovatelka domáhá odst. 4 téhož článku Listiny, z něhož dovozuje, že podrobnosti a podmínky sjednání termínu podání žádosti musí být stanoveny zákonem, a tedy je nelze ponechat na libovůli zastupitelského úřadu. K tomu stěžovatelka odkazuje na nález pléna Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 19/17, dle něhož je k zachování možnosti abstraktní kontroly ústavnosti ukládání povinností v případě, kdy je vyplnění předepsaného tiskopisu ukládáno jako povinnost, třeba stanovit jeho obsah právním předpisem. Stěžovatelka shledává tyto závěry plně aplikovatelnými na povinnost sjednání termínu k podání žádosti, a proto považuje pouhé zveřejnění způsobu sjednávání termínu na webových stránkách zastupitelského úřadu za nedostatečné a je dle jejího názoru nezbytné, aby způsob sjednávání termínu a jeho podmínky byly stanoveny právním předpisem. V rámci téhož stěžovatelka dále namítá, že úvaha soudu v závěru bodu [39] rozsudku ohledně toho, že zastupitelský úřad je oprávněn termín neposkytnout, je nesrozumitelná a nepřezkoumatelná, a to i vzhledem k tomu, že stěžovatelka argumentovala tím, že se snažila sjednat termín způsobem uvedeným na úřední desce, ale přesto jí nebyl poskytnut, a proto se daná úvaha městského soudu na věc žalobkyně nevztahuje.

[6] Dále stěžovatelka namítala, že postup zastupitelského úřadu, v jehož rámci není poskytnutí termínu zaručeno, je v rozporu se Směrnicí, a na rozdíl od městského soudu stěžovatelka nepovažuje českou právní úpravu za souladnou se Směrnicí, jelikož odporuje již preambuli Směrnice stanovící pro procesní pravidla požadavek průhlednosti, spravedlnosti a právní jistoty. V situaci, kdy žadatel nemá poskytnutí termínu zaručeno a není předvídatelné, jak dlouho se může o registraci opakovaně neúspěšně pokoušet, nelze považovat tyto požadavky za naplněné.

[7] Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že považuje rozsudek městského soudu za souladný se zákonem a pro nedůvodnost navrhuje kasační stížnost zamítnout. Žalovaný je toho názoru, že obě námitky stěžovatelky souvisejí s meritem věci jen okrajově. Tím byla v daném případě otázka, zda situace vzniklá na zastupitelském úřadu dne 31. 5. 2018

představovala odůvodněný případ pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Městský soud přitom přesvědčivě zdůvodnil, proč se o odůvodněný případ nejednalo. Žalovaný dále považuje výklad stěžovatelky, dle něhož je § 169f zákona o pobytu cizinců v rozporu s Listinou, za nesprávný, jelikož nezohledňuje systematiku zákona, resp. posloupnost § 169f a 169h odst. 1 písm. a) téhož zákona. Dle žalovaného slovní spojení „*způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na úřední desce*“ uvedené v § 169f odst. 2 téhož zákona znamená, že zákon o pobytu cizinců nemusí stanovit způsob sjednání přímo, činí tak právě odkazem na oprávnění zastupitelských úřadů. V této souvislosti žalovaný odkázal mj. na rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2019, č. j. 9 Azs 440/2018 – 44, dle něhož právo na spravedlivý proces může být podmíněno povinností sjednat si termín osobního podání a toto sjednávání musí zohledňovat specifika fungování konkrétního zastupitelského úřadu. Poté žalovaný rozporoval názor stěžovatelky, dle něhož je česká právní úprava i praxe zastupitelského úřadu v rozporu se Směrnicí již v její preambuli. Žalovaný zdůraznil mimořádnost řešené situace a k podrobnému vysvětlení zákonnosti postupu zastupitelského úřadu v dané situaci odkázal na rozsudky NSS ze dne 14. 11. 2019, č. j. 1 Azs 217/2019 – 35, a ze dne 28. 2. 2019, 9 Azs 440/2018 – 44. Ztotožnil se s výkladem městského soudu v bodech 40 a 42 napadeného rozsudku a doplnil, že v praxi bylo zavedeno opatření zamezující vícečetným žádostem jednoho žadatele, jež odhalilo, že počet žadatelů kapacitu úřadu výrazně nepřesahuje, a navíc v situaci, kdyby se žadateli skutečně nepodařilo se v přiměřené době k termínu zaregistrovat a své pokusy doloží, zde funguje korektiv, kdy zastupitelský úřad (s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem) vyhodnotí situaci žadatele jako odůvodněný případ pro upuštění od povinnosti osobního podání. Tvrzení stěžovatelky jsou tak čistě účelová a stěžovatelka se snaží dosáhnout upuštění od své zákonné povinnosti v jednom izolovaném případě, kdy do registrace zasáhl vnější útok.

[8] Stěžovatelka na vyjádření žalovaného reagovala replikou, v níž zpochybnila úvahu žalovaného, dle níž zastupitelský úřad není limitován v tom, jaký způsob sjednávání termínu k osobnímu podání zvolí, jelikož považuje za problematické, že zákon nestanoví obsah povinnosti sjednání termínu a nechává vše čistě na libovůli jednotlivých zastupitelských úřadů. V praxi to pak dle stěžovatelky vede k tomu, že si zastupitelské úřady stanovují libovolně i frekvenci registračních dnů, což dospělo např. k tomu, že zastupitelský úřad v Hanoji za dobu delší než jeden rok umožnil sjednání termínu pro osobní podání žádosti o zaměstnanecké karty pouze pro 200 žadatelů, a to jen v jednom objednacím dni, kdy další termín byl bez náhrady zrušen. Argumentace žalovaného i dlouhodobá praxe zastupitelského úřadu dle stěžovatelky dokládají, že platná právní úprava je v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny.

[9] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu a z důvodů stěžovatelkou uplatněných (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), současně přihlížel k tomu, zda rozsudek městského soudu netrpí vadami, k nimž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[11] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že zakotvení povinnosti osobního podání žádosti o povolení k taxativně vymezeným pobytům bylo v minulosti opakovaně shledáno souladným s ústavně zaručeným právem domáhat se stanoveným postupem svého práva u správních orgánů (čl. 36 odst. 1 Listiny). Povinnosti žadatele sjednat si termín osobního podání žádosti dle § 169f zákona o pobytu cizinců pak odpovídá povinnost zastupitelského úřadu poskytnout mu možnost podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem v případě, že splní procesní podmínky podání žádosti, což lze v souhrnu považovat za naplnění práva na spravedlivý proces dle téhož článku Listiny (v podrobnostech viz rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 – 62). Jak ostatně shrnul zdejší soud i ve skutkově obdobném případě v rozsudku ze dne 14. 11. 2019, č. j. 1 Azs 217/2019 – 35, cizinci mají právo podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu. Toto právo však může podléhat povinnosti sjednat si termín osobního podání žádosti, zastupitelský úřad je pak současně povinen do způsobu sjednávání zohlednit kromě svých kapacit též výši poptávky po těchto termínech a nastavit reálně splnitelné podmínky k jejich sjednání. Jaký konkrétní způsob sjednávání termínů zastupitelský úřad zvolí, je však v jeho dispozici, přípustným nástrojem je dle rozsudku NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, při zachování férovosti a transparentnosti postupu úřadu např. i vícestupňová schvalovací procedura, prvky náhodného výběru či vybírání správních poplatků za podání žádosti. Stěžovatelkou namítaná povinnost zastupitelského úřadu zaručit poskytnutí termínu je proto zavádějící, což vyjádřil zdejší soud též v rozsudku ze dne 28. 2. 2019, 9 Azs 440/2018 – 44, v němž řešil namítaný nezákonný zásah zastupitelského úřadu, který měl být způsoben právě postupem dne 31. 5. 2018, jež napadla i stěžovatelka. Dle uvedeného rozhodnutí „*je nutné odmítnout argument, že pokud žadatelé požádají o přidělení termínu k osobnímu podání a není jim s odkazem na naplnění kapacity poskytnut, jedná se bez dalšího o nezákonný zásah. O ten by se totiž mohlo jednat teprve tehdy, pokud by byla nemožnost podat žádost doprovázena také dalšími okolnostmi*“. Takové další okolnosti však v případě stěžovatelky nenastaly, neboť nedoložila opakované neúspěšné pokusy zaregistrovat si termín. Následné pokusy o registraci uvedené v žalobě nebyly předmětem žádosti (stěžovatelka je provedla až po podání předmětné žádosti), proto je nebylo možné zohlednit jako neúspěšný pokus, a pouhá nejistota, zda se stěžovatelce podaří se k termínu zaregistrovat po pouhém jednom neúspěšném pokusu (druhý pokus v tentýž den byl opravný, a tudíž nebyl pokusem dalším) objektivně neodůvodňuje upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Shodné závěry zaujal též městský soud a tyto podrobně odůvodnil, tudíž nelze přisvědčit stěžovatelce v tom, že by její námitku nesprávně posoudil.

[12] Námitku, dle níž mají být podmínky sjednání termínu v souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny stanoveny zákonem, nikoliv pouze zveřejněním na úřední desce zastupitelským úřadem (§ 169f zákona o pobytu cizinců), stěžovatelka namítala až v kasační stížnosti, nikoliv v žalobě, tudíž se touto námitkou Nejvyšší správní soud v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. nezabýval.

[13] K namítané nesrozumitelnosti a nepřezkoumatelnosti závěru městského soudu, dle něhož je zastupitelský úřad oprávněn termín neposkytnout (bod [39] rozsudku), Nejvyšší správní soud uvádí, že se s danými závěry městského soudu ztotožňuje. Městský soud v tomto bodu pouze stručně vyvrátil tezi stěžovatelky, dle níž by měl zastupitelský úřad poskytnout žadateli termín vždy, když zažádá stanoveným postupem. Tímto výkladem by

byl úřad povinen vyhovět všem žadatelům, aniž by mohl jakkoliv zohlednit kapacitní i další možnosti úřadu. Způsob sjednávání termínu na úřední desce současně obsahoval kapacitní omezení, a tudíž podání žádosti poté, co byla kapacita vyčerpána ostatními zájemci, již není způsobem sjednání dle úřední desky, a proto nenaplnuje stanovené podmínky. Tato interpretace je z textu rozhodnutí městského soudu naprosto zřejmá, ač soud přistoupil vzhledem k logičnosti tohoto myšlenkového postupu a provázanosti s dalšími body rozhodnutí k výrazné stručnosti sdělení. Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů neshledal tuto námitku důvodnou.

[14] Závěrem Nejvyšší správní soud posuzoval námitku rozporu postupu zastupitelského úřadu, jímž není zaručeno poskytnutí termínu, se Směrnicí. Ačkoliv lze se stěžovatelkou souhlasit v tom, že ze Směrnice vyplývá obecný požadavek průhlednosti, spravedlnosti a právní jistoty procesních pravidel, na rozdíl od nařízení však Směrnice zavazuje pouze co do výsledku, nikoliv prostředků zvolených k realizaci daných cílů. Nicméně postup zastupitelského úřadu tyto požadavky naplňuje, a bylo tomu tak i v případě mimořádného postupu dne 31. 5. 2018. Stěžovatelka však argumentuje zcela obecným tvrzením, že jakýkoliv postup zastupitelského úřadu, jenž žadateli nezaručí poskytnutí termínu, je rozporný. V tomto stěžovateli nelze přisvědčit. Zastupitelský úřad není povinen zaručit žadateli poskytnutí termínu ihned při jeho prvním pokusu o registraci. Objektivně legitimní je pro žadatele očekávat, že jim úřad umožní registraci v přiměřené době, jak již bylo vyloženo výše. Všichni žadatelé jsou ve stejné výchozí pozici, mají veškeré potřebné informace k registraci a současně jsou si vědomi, že zastupitelský úřad nemůže najednou pojmout všechny zájemce, kterých se pravidelně hlásí více, než jaká je kapacita úřadu. Registrace pak probíhá jako jakási „časová soutěž“, tudíž je na žadatelích, aby se pokusili zaregistrovat co nejdříve, tj. v řádu minut a sekund od zveřejnění alfanumerického kódu; při takto velkém zájmu nelze očekávat, že bude volná kapacita ještě několik hodin po zahájení dané registrační vlny (jako se pokusila zaregistrovat i stěžovatelka). Nejvyšší správní soud opakovaně vyložil, že omezení kapacit je při zachování umožnění registrace v přiměřené době souladné se Směrnicí (např. v rozsudku NSS ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 - 62). Možnost registrace v přiměřené době je pak zaručena případným upuštěním od povinnosti osobního podání ve výjimečných případech, kdy se žadatelům ani přes velkou snahu opakovaně (tj. několikrát) nepodařilo registraci stihnout před naplněním kapacity úřadu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2019, č. j. 9 Azs 440/2018 - 44, či ze dne 14. 11. 2019, č. j. 1 Azs 217/2019 - 35). Městský soud tuto otázku přehledně a dostatečně vypořádal, tudíž ani tato námitka není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud postupoval v souladu se zákonem, nikterak nevybočil z rámce závazné judikatury Nejvyššího správního soudu a svůj rozsudek náležitě a přezkoumatelným způsobem odůvodnil; kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[16] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, právo na náhradu nákladů řízení jí proto nenáleží. Žalovanému v rámci řízení žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 12. května 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu