



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobkyně:

██████████, narozená ██████████
státní příslušnost: Vietnamská socialistická republika
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1

proti

žalovanému:

Ministerstvo zahraničních věcí
se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 1. 3. 2018, č. j. X,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut její rozklad a bylo potvrzeno rozhodnutí Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 15. 12. 2017,

č. j. X (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění do 30. 7. 2019 (dále jen „ZPC“), zamítnuta její žádost o upuštění od osobního podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu (dále jen „předmětná žádost“) a bylo zastaveno řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu.

2. Žalobkyně v žalobě uvedla, že odůvodnění neupuštění od osobního podání považuje za nepřezkoumatelné. Prvostupňový orgán měl za to, že *„odůvodněnými případy se přitom rozumí zvláštního zřetele hodné, zejména pak zdravotní důvody, kvůli nimž žadatel momentálně objektivně skutečně není schopen se na zastupitelský úřad dostavit“*, na což navázal žalovaný tím, že *„důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti jsou v zásadě zdravotní, resp. sociální důvody, a nikoliv tvrzená nefunkčnost systému Visapoint, administrativní, časová či finanční náročnost spojená s řízením o žádosti anebo [...] veřejný zájem na ochraně nejlepších zájmů účastníka řízení.“*
3. Žalobkyně poukázala na to, že správní orgány označily pojem „odůvodněný případ“ za neurčitý právní pojem, s čímž souhlasí, ohradila se však proti tomu, že je tento pojem předmětem správního uvážení. Neurčitý právní pojem a správní uvážení jsou odlišné právní instituty a nelze je směšovat (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 3 Azs 240/2014-35). V případě obou právní teorie i ustálená judikatura zavazují správní orgány k tomu, aby interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu a využití diskreční pravomoci byly přezkoumatelné.
4. Podstatou neurčitého právního pojmu je, že předem nelze specifikovat a ohraničit konkrétní případy, na které by se dané právní ustanovení mělo vztahovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 131/2001-47). Správní orgán má povinnost neurčitý právní pojem vymezit v kontextu dané věci tak, aby toto jeho odůvodnění bylo přezkoumatelné nadřízeným správním orgánem, případně soudem (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154). Poté, co správní orgán řádně definuje neurčitý právní pojem, musí též řádně vymezit skutkové okolnosti a přezkoumatelným způsobem odůvodnit, zda je skutkový stav podřaditelný pod daný neurčitý právní pojem.
5. Žalobkyně k vodítkům výkladu pojmu „odůvodněný případ“ odkázala na dikci § 169d odst. 3 ZPC, která umožňuje upustit od povinnosti osobního podání i z iniciativy správního orgánu, popř. i pro určitý druh žádostí do budoucna. Dále upozornila na usnesení Generálního konzulátu České republiky v Šanghaji dne 2. 12. 2014, č. j. 733/2014-SHANG III, dle něž může být odůvodněným případem např. i nepřiměřený zásah do rodinného či soukromého života žadatele.
6. Správní orgány ovšem bezdůvodně zúžily „odůvodněné případy“ na zdravotní důvody (žalovaný navíc uvedl sociální důvody). Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67, *a priori* nevylučuje, že by pod neurčitý právní pojem odůvodněných případů nemohly spadat překážky na straně zastupitelského úřadu a zdůrazňuje, že je nutné zohlednit všechny podstatné okolnosti. Pokud by měl zákonodárce úmysl omezit „odůvodněné případy“ pouze na překážky na straně žadatelů, případně jejich zdravotní indispozice, mohl takto zúžit text samotného zákona, což neučinil.
7. I kdyby se v daném případě nejednalo o neurčitý právní pojem, nýbrž o správní uvážení, dle žalobkyně nedostálo nárokům na svou aplikaci. Např. dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 5 As 73/2009-91, je správní uvážení vždy

Shodu s prvopisem potvrzuje:

limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku a správní orgán je omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. K zákazu libovůle žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. 3 Azs 12/2003, k mezím správního uvážení na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

8. Žalobkyně měla za to, že předmětnou žádost podala v době, kdy jí bylo objektivní překážkou na straně prvostupňového orgánu znemožněno splnit zákonnou podmínku sjednání termínu pro osobní podání žádosti dle § 169f ZPC.
9. Dne 30. 10. 2017 byla na webových stránkách prvostupňového orgánu zveřejněna informace, že se systém Visapoint ke dni 31. 10. 2017 ruší, nový systém bude zveřejněn až dne 24. 11. 2017 a fungovat by měl od 1. 12. 2017, přičemž po celý měsíc listopad nebude umožněno sjednání nových termínů pro podání žádostí. Následně pak došlo k naprostému uzavření prvostupňového orgánu, když dne 8. 11. 2017 po skončení úředních bylo na webových stránkách prvostupňového orgánu zveřejněno, že omezuje svůj provoz, a to od 9. 11. 2017 do 30. 11. 2017.
10. Dle žalobkyně je nepřijatelné, aby tak zásadní změna systému byla avizována den před svou účinností a spuštění nového systému, bez bližších informací, bylo odloženo až na následující měsíc. Žalobkyně akcentovala, že z veřejně dostupné dohody mezi žalovaným a provozovatelem systému Visapoint je zjevné, že žalovaný si byl těchto změn systémů vědom s delším časovým odstupem (nejpozději k 21. 9. 2017). Tento náhlý, nepředvídatelný a nedostatečně komunikovaný postup správních orgánů pokládá žalobkyně za rozporný se základními zásadami činnosti správních orgánů a ústavně právními zásadami.
11. Postup správních orgánů musí být předvídatelný a musí odpovídat požadavkům zásady legitimního očekávání, přičemž nelze souhlasit s prvostupňovým orgánem, že se tato zásada vztahuje pouze na rozhodování správních orgánů. K tomu žalobkyně odkázala na nálezy Ústavního soudu ze dne ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV.ÚS 690/01, a ze 11. 5. 2005, sp. zn. II.ÚS 487/03, shodně hovořící o předvídatelnosti postupu orgánů veřejné moci. V každý daný moment musí být jasné stanoveny, jakým způsobem mají žadatelé splnit povinnost osobního podání žádosti na základě předem stanoveného termínu a zároveň jakým způsobem jim správní orgán splnění takové podmínky umožňuje. Prvostupňový orgán nadto ve svém rozhodnutí chybně uvedl, že žadatelé mají povinnost se k podání žádosti předem registrovat prostřednictvím telefonické linky nebo vyčkáním v tzv. živé frontě, což platilo až od 27. 11. 2017.
12. Žalobkyně v souvislosti s tím poukázala na zásady služby veřejnosti (kterou nejsou pouze občané České republiky, nýbrž také cizinci), poučovací povinnosti, povinnosti umožnit uplatňovat práva a oprávněné zájmy a povinnosti postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady.
13. Žalobkyně nesouhlasila s argumentem žalovaného, že přechod ze systému Visapoint na nový systém byl pouze technickým opatřením a že v měsíci listopadu nedošlo k výpadku služeb, ale byly naopak vyřizovány žádosti, které byly v rámci systému Visapoint objednány v předchozím měsíci. Objektivně totiž žalobkyně v listopadu 2017 neměla možnost splnit zákonem stanovenou podmínku sjednání termínu pro podání žádosti,

Shodu s prvopisem potvrzuje:

nadto, jak již uvedla výše, od 9. 11. 2017 do 30. 11. 2017 byl prvostupňový orgán uzavřen. Byly rušeny i již dohodnuté termíny k jiným úkonům, včetně sjednaných výsledků. Zaměstnanci právního zástupce žalobkyně se proto dostavili dne 10. 11. 2017 k prvostupňovému orgánu, a to za účelem řešení situace ohledně zrušení plánovaných výsledků dalších klientů právního zástupce žalobkyně, situaci ovšem nevyřešil ani zástupce velvyslance, ani telefonicky kontaktovaný zaměstnanec žalovaného.

14. Žalovaný se též nevypořádal s námitkou žalobkyně, že přes deklarované uzavření prvostupňového orgánu pro veškerou agendu mimo pomoc občanům České republiky v nouzi, byli zaměstnanci zástupce žalobkyně dne 15. 11. 2017 svědky toho, že byly do budovy prvostupňového orgánu vpuštěny osoby, které měly vyřizovat agendu na konzulárním oddělení.
15. Žalobkyně se dále domnívala, že prvostupňový orgán překročil svou pravomoc. Celý spor se týká formy podání žádosti o pobytové oprávnění, tedy technické stránky věci, a naopak se nejedná o rozhodnutí ve věci samé. Meritorní rozhodnutí vydává Ministerstvo vnitra, nikoli žalovaný a prvostupňový orgán, který zde plní jen organizačně-administrativní funkce. Přesto žalovaný v napadeném rozhodnutí poukazuje na nutnost regulace migrace, resp. oprávnění státu takovou regulaci provést. Žalobkyně nepopřela, že je (s přihlédnutím k členství v Evropské unii) svrchovaným právem státu určovat, komu bude umožňovat pobyt na svém území, leč migrační politiku neurčuje prvostupňový orgán, když primárně je určována legislativní úpravou a následně příslušnými orgány, zejména Ministerstvem vnitra.
16. Žalobkyně namítla, že správní orgány nedostály své povinnosti rozhodovat dle konkrétních okolností žadatele. Již ve svém rozkladu uvedla, že se snažila dlouhodobě přihlásit prostřednictvím systému Visapoint, na jehož setrvalou nefunkčnost poukazovaly správní soudy (např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52), Bezpečnostní informační služba (dále jen „BIS“) a Veřejný ochránce práv. Žalovaný tvrdil, že BIS ve svých zprávách za léta 2015 a 2016 již Visapoint nezmiňuje, neboť problémy byly vyřešeny přidáním ověření CAPTCHA, dle žalobkyně ovšem zpráva BIS za rok 2015 zmiňuje, že došlo k nárůstu útoku na systém Visapoint.
17. Žalobkyně si zajistila právní zastoupení, její zástupce předložil žalovanému potvrzení o zaplacení letenek svých zaměstnanců. Je tedy zřejmé, že se svým právním zástupcem tuto cestu plánovala dopředu a podání žádosti ještě déle. Žalobkyně se proto ohradila proti nařčení, že měla v úmyslu obcházet systém Visapoint a využívat nastalé situace pro podvodné jednání. Dodala, že ani stávající systém (v dubnu 2018) pro stanovení termínu pro podání žádosti o povolení k pobytu ji ani při opakovaných pokusech neumožnil žádost podat.
18. Žalobkyně považovala napadené rozhodnutí z výše uvedených důvodů za nezákonné a nepřezkoumatelné, přičemž k nepřezkoumatelnosti dále podotkla, že nebyla nijak vypořádána její rozkladová námitka porušení veřejného zájmu. Dle žalobkyně je veřejný zájem nutné spatřovat v zájmu na postupu státu v souladu se svými mezinárodními závazky a právními předpisy, zejm. se směrnicí Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, z níž plyne zájem členských států na umožnění sloučení rodiny.
19. Žalobkyně také setrvala na své rozkladové námitce, že odkazem na zásadu procesní ekonomie není možné ignorovat a nevypořádat tvrzení účastníků řízení. Tato zásada má

Shodu s prvopisem potvrzuje:

primárně sloužit jako korektiv pro shromažďování podkladů. Není tak přípustné, aby od požadavku řádného odůvodnění a řádně zjištěného skutkového stavu bylo s odkazem na tuto zásadu upouštěno. Žalobkyně, resp. její zástupce dodal, že při zastupování vícero klientů v obdobné situaci jako žalobkyně byla jeho podání obdobná, leč přesto dostatečně individualizovaná. Naproti tomu prvostupňový orgán vydal zcela identická rozhodnutí, která v argumentaci nerozlišovala povahu žádosti, osobu žadatele a další okolnosti.

20. Závěrem žalobkyně poukázala na to, že se v roce 2016 zástupce žalobkyně dostavil se svými klienty k prvostupňovému orgánu ve snaze podat žádost o pobytové oprávnění, které byl následně nucen podat prostřednictvím stížnosti, kdy prvostupňový orgán opakovaně uváděl, že nebylo prokázáno, že by se tito klienti dostavili k bráně prvostupňového orgánu, neboť dle tehdy platné právní úpravy bylo toto relevantním ukazatelem. V nyní projednávaném případě však prvostupňový orgán uvedl, že se žalobkyně se svým zástupcem dostavila, neboť nyní tuto skutečnost může využít jako argument pro vyloučení zdravotních důvodů, které by bylo možné akceptovat jako odůvodněný případ upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Prvostupňový orgán tedy identickou skutkovou okolnost z roků 2016 a 2017 vyložil naprosto odlišně podle toho, jak se mu to aktuálně hodilo do argumentace.

Vyjádření žalovaného

21. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Úvodem poznamenal, že ustanovení ZPC týkající se žádostí o vydání pobytových titulů nelze vykládat izolovaně od základního účelu ZPC, jímž je veřejný zájem na kontrolované migraci, nikoli ochrana subjektivních práv jednotlivců – občanů cizích států. Nelze přitom hovořit o právu občana cizího státu pobývat na území České republiky.
22. Dále zdůraznil, že ačkoli je Ministerstvo vnitra ústředním orgánem státní správy mj. pro povolování pobytu cizinců, nemění to nic na tom, že ZPC svěřuje určité úkony a činnosti přímo zastupitelským úřadům.
23. Poukázal také na to, že řízení o povolení pobytu cizinců vykazuje taková specifika, že na něj není možné v celém rozsahu uplatnit správní praxi u jiných správních řízení vedených (zcela) na území České republiky. Zastupitelský úřad musí v souladu s Vídeňskou úmluvou o konzulárních stycích respektovat právo přijímajícího státu a právě značně rozdílné podmínky (např. míra podvodů a nekalých praktik) v přijímajících státech vyžadují rozdílný přístup, potažmo rozdílné hodnocení přiměřenosti přijatých opatření.
24. Žalovaný nerozporoval, že v době od 1. 11. 2017 do 27. 11. 2017 nebylo možné objednat se k podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, následně bylo spuštěno telefonické objednávání a poté (od 5. 12. 2017) i tzv. živá fronta. Žalovaný neměl za to, že by při přechodu na nový objednávací systém došlo k výrazné prodlevě, neboť prvostupňový orgán v mezidobí vyřizoval žádosti podané přes Visapoint před jeho ukončením. V důsledku omezení provozu byla část registrovaných žadatelů v době od 9. 11. do 30. 11. 2017 telefonicky přeobjednána na nejbližší termíny v prosinci 2017.
25. Žalobkyně tedy ještě za provozu systému Visapoint v říjnu 2017 prokazatelně nevyčkala, až jí systém nabídne termín k osobnímu podání žádosti a rovnou se obrátila na zástupce, který si již v polovině října 2017, naplánoval cestu do Hanoje, aby se pokusil podat žádost tzv. alternativním způsobem, přestože musel vědět, že po novele ZPC účinné od 15. 8. 2017 není tento způsob podání žádostí možný. Zástupce žalobkyně se pak dle svého

Shodu s prvopisem potvrzuje:

tvrzení dostavil k prvostupňovému orgánu, ač věděl, že osobní podání žádosti nebude možné z toho důvodu, že nebyla splněna podmínka předchozí registrace. To, že v době od 9. 11. 2017 došlo k přechodnému omezení činnosti konzulárního úseku, nemělo v daném případě faktický význam. Objednací kapacita byla na měsíc listopad již naplněna a po zavedení nového telefonického způsobu objednávání byla část žadatelů plynule objednávana na měsíc prosinec. Vše tedy nasvědčuje tomu, že se žalobkyně a její zástupce dostavili k prvostupňovému s úmyslem získat záminku pro možnost podat žádost tzv. alternativním způsobem, např. poštou.

26. Co se týče nepřezkoumatelnosti odůvodnění neupuštění od povinnosti osobního podání, žalovaný podotkl, že žalobkyně proti napadenému rozhodnutí brojí zejména z hlediska údajné nezákonnosti. Dikce § 169d odst. 3 ZPC jasně stanoví, že zastupitelský úřad „může“ v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit. To znamená, že se tak děje 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 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67. Z posledně citovaného rozsudku též vyplývá, že zákonodárce v dotčené normě zkombinoval neurčitý právní pojem se správním uvážením.
27. Pokud žalobkyně vytýká prvostupňovému orgánu, že zúžil odůvodněné případy na důvody výhradně na straně žalobkyně, a to jen důvody zdravotní, bez řádného a přezkoumatelného odůvodnění, žalovaný akcentoval, že na str. 3 prvostupňového rozhodnutí jsou zdravotní důvody uvozeny slovem „zejména“, což nevylučuje ani zohlednění jiných důvodů; v konkrétním případě však prvostupňový orgán relevantní důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, tj. zdravotní ani jiné, neshledal.
28. Žalovaný setrval na tom, že fakt, 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, nemůže být odůvodněným případem k upuštění od osobního podání žádosti. Žalobkyně zjevně rezignovala na získání termínu prostřednictvím objednávacího systému Visapoint v době jeho plné funkčnosti.
29. Žalovaný dodal, že dle již zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67, každý zastupitelský úřad posuzuje žádost o upuštění od povinnosti osobního podání individuálně a s ohledem na místní podmínky. Z tohoto důvodu se nelze dovolávat zásady legitimního očekávání s poukazem na případ, který byl posuzován jiným zastupitelským úřadem, v jiné zemi a v roce 2014.
30. V souvislosti s přechodem na nový systém žalovaný připomněl rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, dle něhož je na veřejné správě, jakým způsobem „technicky“ uspořádá vyřizování žádostí o nejrůznější pobytová oprávnění tak, aby je byla schopna za přiměřených nákladů zvládat. Žalovaný zopakoval, že na listopad 2017 byla objednávací kapacita naplněna a během tohoto měsíce pak buď probíhalo přijímání pobytových žádostí od žadatelů na základě registrací učiněných před 31. 10. 2017 (od 1. 11. do 9. 11.) nebo konzulární úsek vykonával další činnost, jako např. přijímání žádostí o krátkodobá schengenská víza nebo výkon agendy cestovních průkazů a pasů ve vztahu k občanům České republiky (od 9. 11. do 30. 11., kdy

Shodu s prvopisem potvrzuje:

byl provoz konzulárního úseku omezen). S tím ostatně koresponduje tvrzení žalobce, že do budovy prvostupňového orgánu byly v době omezení provozu vpuštěny některé osoby.

31. Stran nesprávného odkazu na telefonické objednání a živou frontu v prvostupňovém rozhodnutí žalovaný podotkl, že tuto pasáž je třeba vykládat tak, že žalobkyně měla mít v rozhodné době buď registraci v systému Visapoint, nebo měla vyčkat do zveřejnění (dne 24. 11. 2017) nového systému pro objednání na prosinec 2017.
32. Žalovaný odmítl překročení pravomocí prvostupňového orgánu. Znovu poukázal na to, že regulace migrace se liší země od země a je věcí spíše politickou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106). Dále zmínil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2018, č. j. 3 A 151/2017-44, dle něhož skutečnost, že se žadateli nedařilo zaregistrovat v systému z důvodu nedostatku volných termínů, svědčí o tom, že systém Visapoint funguje a naplňuje svůj účel, tedy regulaci počtu žádostí o pobytová oprávnění.
33. Tvrzení žalobkyně, že prvostupňový orgán překračuje své pravomoci tím, že reguluje migrační politiku ve fázi řízení o žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání, je tudíž zavádějící. Žalovaný nijak nezpochybnil, že je to Ministerstvo vnitra, které rozhoduje o pobytových žádostech v meritu. Pravomoc zastupitelského úřadu regulovat podávání žádostí o víza či pobyty vyplývá ze systematiky § 169d odst. 2, § 169f a § 169h ZPC, které stanoví podmínky pro podání žádosti o vízum či pobyt. Nejde tedy o svévoli a tato pravomoc má výslovně zákonný základ ve smyslu požadavku obsaženého v již citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106. K významu osobního podání žádosti žalovaný odkázal na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 3. 2018, č. j. 50 A 9/2018-56.
34. Žalovaný ke zprávám BIS za léta 2015 a 2016 poznamenal, že při jejich čtení nelze než dospět k závěru, že přes četné pokusy o zneužívání systému Visapoint, např. hackerskými útoky, nedošlo k prolomení tohoto systému. Ani sebelepší objednávkový systém ostatně nemůže zcela vyloučit snahu jeho zneužívání ze strany místních zprostředkovatelů.
35. Pokud jde o nepřezkoumatelnost spočívající v tom, že nebyly vypořádány veškeré námítky, odkázal žalovaný na napadené rozhodnutí, v němž cituje judikaturu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, č. j. 3 Azs 134/2017-17, nálezný Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. IV.ÚS 1903/07), dle níž nelze povinnost správních orgánů řádně odůvodnit svá rozhodnutí chápat zcela dogmaticky a vykládat ji tak, že odůvodnění vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka řízení. Podstatné je, aby byly vypořádány všechny závažné právní argumenty. Tomuto požadavku napadené rozhodnutí dostalo a tímto prizmatem je nutno vnímat odkaz na princip procesní ekonomie obsažený v prvostupňovém rozhodnutí.
36. Žalovaný k odkazu žalobkyně na veřejný zájem, který spatřuje v povinnosti státu postupovat v souladu s mezinárodními závazky, a to se směrnicí Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, zdůraznil, že tvrzení žalobkyně je zcela obecné. Na citovanou směrnici jen poukazuje s tím, že z ní vyplývá právo na sloučení rodiny. Tato směrnice přitom dle žalovaného nepředstavuje úplnou harmonizaci procesních a organizačních podmínek podávání žádostí o dlouhodobé pobyty za účelem sloučení rodiny. Podstatou směrnic je stanovení cílů dotčené právní úpravy a určitého rámce, základních pravidel či minimálních standardů pro jeho dosažení. Volba konkrétní formy či prostředků je pak v případě směrnic ponechána na členských státech. To obecně platí i pro procesní režim uplatňování

Shodu s prvopisem potvrzuje:

těchto práv ze strany jednotlivců, který je ovládán tzv. zásadou procesní autonomie členských států. Jinými slovy, z nárokovosti práva na povolení k pobytu, jehož se žalobkyně dovolává, ještě nevyplývá nárok na okamžité podání žádosti.

37. K námitce rozdílného přístupu (rozdílné argumentace) v roce 2016 a 2017 žalovaný poukázal na její vypořádání v napadeném rozhodnutí.

Posouzení žaloby soudem

38. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
39. Podle § 169d odst. 1 ZPC *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.*
40. Podle § 169d odst. 3 ZPC *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.*
41. Podle § 169f ZPC *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 způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce.*
42. Soud úvodem konstatuje, že dikce § 169d odst. 3 ZPC obsahuje jak správní uvážení („může upustit“, nikoli např. „upuští“, kdy by šlo o normu nepřipouštějící variantní řešení), tak neurčitý právní pojem „odůvodněné případy“. Správní orgán tedy musí nejprve provést právní úvahu, zda se u žadatele jedná o odůvodněný případ, což však k vyhovění žádosti samo o sobě nestačí, a při kladném závěru následně správní uvážení. K témuž závěru dospěl žalovaným zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67.
43. Je pravdou, že napadené rozhodnutí hovoří o správním uvážení při zvažování naplnění neurčitého právního pojmu, leč tato nepřesnost nemůže vést k závěru o nepřezkoumatelnosti, či nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Rozhodné je, zda správní orgány řádně posoudily, zda situace žalobkyně odpovídá neurčitému právnímu pojmu obsaženému v § 196d odst. 3 ZPC. Pokud mu nebyla podřaditelná, nebylo navazujícího správního uvážení potřeba.
44. Co se týče fungování systému Visapoint, soud odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, který obsírně shrnuje problémy při fungování systému Visapoint, které lze v zásadě pokládat za notorietu. Současně ovšem posledně zmíněný rozsudek (či např. recentní rozsudek

Shodu s prvopisem potvrzuje:

Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, č. j. 1 Azs 217/2019-32) konstatuje, že zakotvení povinnosti osobního podání žádosti o povolení k taxativně vymezeným pobytům není nesouladné s ústavně zaručeným právem domáhat se stanoveným postupem svého práva u správních orgánů. Podstatné je, že veřejná správa musí v každém případě umožnit žadatelům podat takové žádosti v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem. Žadatel nemá právní nárok na vstup do České republiky, má však právo na spravedlivý proces, který může zahrnovat povinnost sjednat si termín osobního podání žádosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011-62). Sjednávání termínů musí nutně odrážet a zohledňovat na straně jedné organizační, technické a personální možnosti daného zastupitelského úřadu a na straně druhé výši poptávky po těchto termínech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017-33).

45. Ohledně pojmu „odůvodněný případ“ soud nejprve akcentuje, že podat žádost o zákonem taxativně vymezené pobyty jinou formou než osobním podáním je podle konstantních závěrů Nejvyššího správního soudu výjimečnou možností a bude se jednat především o případy, kdy by bylo trvání na osobním podání žádosti tvrdé a nerozumné (srov. rozsudky ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015-36, ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67, či ze dne 8. 9. 2016, č. j. 10 Azs 163/2016-37). Žadatel musí rovněž uvést konkrétní důvody, proč právě jeho případ má být oním „odůvodněným případem“, v němž nemá správní orgán trvat na osobním podání žádosti (rozsudek ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015 - 67). V rozsudku ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 - 106, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„[p]rostřednictvím daného institutu lze tedy zohlednit situace, které budou cizinci důvodně bránit v osobním podání žádosti přímo na zastupitelském úřadě. O jaké typové případy v praxi půjde, zda se má jednat pouze o případy překážek osobní účasti, které jsou na straně cizince, nebo též o případy překážek na straně zastupitelského úřadu, zákon o pobytu cizinců žádným způsobem ani neupravuje ani nenaznačuje. Každé takové posouzení tedy závisí na úvaze zastupitelského úřadu, který by měl při svém rozhodování zohlednit všechny v daném čase a dané zemi existující podstatné okolnosti.“*
46. V rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018 – 22, Nejvyšší správní soud upřesnil, že „odůvodněný případ“ není redukován pouze na existenci omezení způsobených zdravotním stavem, ale může jít rovněž o situace, kdy je dostupnost zastupitelského úřadu objektivně velmi ztížena; lze uvažovat i o situaci, kdy samotný zastupitelský úřad může mít např. natolik závažné provozní problémy, že nebude možné jej osobně navštívit. V každém případě je ovšem třeba individuálně a zejména poctivě zvážit celkovou dobu, po kterou cizinec neúspěšně usiloval o sjednání termínu osobního podání žádosti, jakož i jiné důležité faktory (typ žádaného pobytového titulu, osoba žadatele, věk, zdravotní stav, rodinné pouto v ČR a mnoho jiných).
47. Soud dále poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015-36, dle něž je sice pravdou, že jsou známy případy problematického fungování systému Visapoint, nicméně soudy ve správním soudnictví, na podkladě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nejsou povinny posuzovat obecně situaci řady žadatelů na příslušném zastupitelském úřadě, ani fungování systému Visapoint jako celku. Správní soudy jsou povinny k ochraně práv konkrétního účastníka řízení v konkrétní věci.
48. Žalobkyně svou opakovanou a dlouhodobou aktivitu směřující k podání žádosti o dlouhodobý pobyt dokládá printscreeny z webu žalovaného, jež jsou součástí správního

Shodu s prvopisem potvrzuje:

spisu (předmětné žádosti). Soud konstatuje, že žalobkyně sice doložila opakovanost pokusů (celkem 18 screenshotů), nikoli však jejich dlouhodobost, neboť byly pořízeny v období od 24. 10. 2017 do 30. 10. 2017, tedy v rozmezí pouhého jednoho týdne.

49. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 2. 2021, č. j. 3 Azs 137/2019-33, (a obdobně v rozsudku ze dne 25. 9. 2020, č. j. 3 Azs 135/2019-37), uvedl, že pokud jde o posouzení doby, po níž se žadatel bezúspěšně pokoušel podat žádost o pobytové oprávnění, nelze přehlížet předchozí pokusy „*neboť doby, po které si žadatel nemohl bez svého zavinění sjednat termín k osobnímu podání žádosti, se počítají. Pro posouzení otázky, zda situace konkrétního žadatele odůvodňuje upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, pak nejsou rozhodné pouze důvody, pro které se žadatel nemohl objednat k osobnímu podání (např. nefunkčnost dosavadního systému nebo neexistence nového objednávacího systému), ale i celková doba, po kterou se cizinec o sjednání termínu marně snažil (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018 – 42). Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že pro posouzení správní žaloby bylo důležité i předchozí období fungování systému Visapoint.*“.
50. Ve světle tohoto judikátu tedy soud sečetl období, kdy se žalobkyně nemohla zaregistrovat do ještě fungujícího systému Visapoint, a období, kdy nebyl k dispozici žádný způsob, jak se zaregistrovat k osobnímu podání žádosti, přičemž se jednalo o cca 5 týdnů. Nutno dodat, že další okolnosti uváděné žalobkyní – omezení provozu prvostupňového orgánu od 9. 11. 2017 do 30. 11. 2017, které mělo být nadto ze strany prvostupňového orgánu účelově porušováno, nejsou pro věc rozhodné, nadto je žalovaný dle názoru soudu svou argumentací vyvrátil. Podstatné je pouze to, v jakém období nefungoval žádný oficiální registrační systém. Stejně tak nejsou relevantní okolnosti, které zástupce žalobkyně uvedl ve vztahu k jiným svým klientům (že jim byly rušeny již sjednané termíny apod.).
51. Posledně zmíněný judikát dále konstatoval, že „*krátkodobá neexistence objednávacího systému související s přechodem na nový systém sama o sobě nemůže znamenat odůvodněný případ, který ospravedlní tzv. nouzové podání žádosti. Závěr krajského soudu, že je třeba žadatelům o zaměstnaneckou kartu umožnit podat žádost nouzovým způsobem pokaždé, když zrovna není možné sjednat si termín pro osobní podání žádosti, je proto nepřesný. Navzdory této nepřesnosti však důvody, pro které krajský soud zrušil obě správní rozhodnutí, ob stojí, neboť [...] doby, po které si žalobce nemohl bez svého zavinění sjednat termín k osobnímu podání žádosti, se počítají.*“.
52. Soud tedy nemůže přisvědčit názoru žalobkyně, že samotná neexistence objednávacího systému byla s to založit, aby se na její situaci hledělo jako na odůvodněný případ. Podstatná byla celková doba snahy o registraci. Dobu cca 5 týdnů, kterou žalobkyně prokázala, soud nepovažuje za zjevně nepřiměřenou a lidsky nedůstojnou, k čemuž odkazuje na výše popsanou a legitimní regulativní funkci systému registrace.
53. Soud nepominul, že napadené rozhodnutí v rozporu s judikaturou správních soudů kategoricky popírá, že by odůvodněným případem mohly být i okolnosti na straně správního orgánu, byť nelze přisvědčit náhledu žalobkyně, že omezilo relevantní důvody výhradně na důvody zdravotní, resp. sociální (prvostupňové rozhodnutí uvozuje důvody slovem „zejména“, napadené rozhodnutí slovy „v zásadě“). Neúspěšné pokusy registrace přes systém Visapoint tak mohou být důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, pročez je třeba opačný a obecný závěr žalovaného na str. 9 napadeného rozhodnutí odmítnout.

Shodu s prvopisem potvrzuje:

54. Na něj však žalovaný navazuje cit. „to, že se účastník řízení nemohl po několika pokusech zaregistrovat, zatímco systém nabídl registraci jiným, úspěšnějším, žadatelům, nemůže být důkazem o tom, že systém Visapoint nebyl funkční“. Soud v této věti spatřuje posouzení námitky žalobkyně, že se (opakovaně a dlouhodobě) pokoušela o registraci, které je sice stručné, ovšem s přihlédnutím k situaci (žalobkyně se o registraci pokoušela celkem 5 týdnů, z toho aktivně vlastně jen jeden), v sobě implicitně zahrnuje i závěr, že v délce doby (která je výrazně důležitějším aspektem, než počet pokusů) bezúspěšné snahy o registraci, nelze v daném případě shledat porušení práva žalobkyně na přiměřenost této doby a na lidsky důstojnou možnost podat žádost. V konkrétním případě tedy (v zevšeobecnující podobě neplatný) závěr, že neúspěšné pokusy žalobkyně nemohly být důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění, platí. Napadené rozhodnutí v této části není nepřezkoumatelné ani nezákonné.
55. Soud nemůže přitakat ani námitce překročení pravomoci prvostupňovým orgánem. Žalovaný ani prvostupňový orgán si neusurpovaly pravomoc, kterou by jim ZPC v § 169d a § 169f nesvěřoval. Ačkoli tedy meritorní rozhodnutí vydává Ministerstvo vnitra, soud nevidí důvod, proč by některé úkony nemohly být svěřeny zastupitelským úřadům, které mají k žadatelům – cizincům blíže. Takováto do jisté míry dělená pravomoc se jeví racionální a není vyloučena ústavními normami (srov. § 6 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, dle něhož žalovaný zabezpečuje vztahy České republiky k ostatním státům). Mimoto různé politické otázky, v daném případě migrace, běžně vyžadují meziresortní spolupráci, soud proto nevidí na spolupráci Ministerstva vnitra a žalovaného, potažmo zastupitelských úřadů nic neobvyklého, či závadného.
56. Stran námitky porušení veřejného zájmu soud předně uvádí, že v řízení o žádosti sleduje žadatel zásadně své subjektivní zájmy, ochrana veřejného zájmu náleží správním orgánům (§ 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Z povahy věci se v případě veřejného zájmu musí jednat o zájem přesahující zájmy žadatele, jde tedy obecně o zájmy třetích osob, které jsou definovány spíše abstraktně (např. ochrana života, zdraví a majetku osob). Okruh třetích osob pak obvykle není vymezený, resp. individualizovaný. Typická je situace, kdy správní orgán zamítá určitou žádost, neboť by jejím vyhověním (tj. sledováním subjektivního zájmu žadatele) porušil právem chráněný zájem třetích osob (tj. veřejný zájem). V projednávané věci naopak žalobkyně žádá, aby jí bylo vyhověno, neboť je veřejný zájem právě na jejím sloučení rodiny, což soud odmítá, neboť takový veřejný zájem dán není.
57. Dodržování zákona ze strany správních orgánů pak nelze *stricto sensu* označit za veřejný zájem. V intencích právního státu jsou všichni adresáti právních norem, včetně státu a jeho orgánů, povinni je dodržovat. Dodržování právních předpisů obecně je proto nadřazenou a všeobíhající kategorií zahrnující ochranu všech dílčích, právními předpisy chráněných zájmů. Žalovaný a prvostupňový orgán byli povinni postupovat v souladu se zákonem, což ovšem neznamená, že měli svůj postup ještě navíc poměřovat s *largo sensu* veřejným zájmem na dodržování zákonů.
58. Žalobkyně přitom toliko vágně poukázala na směrnici Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, její konkrétní porušení však netvrdila ani neprokázala. Soud se rovněž ztotožňuje s výše uvedeným hodnocením vlivu této směrnice ze strany žalovaného, tedy že konkrétní procesní pravidla si členské státy i nadále stanovují samy.

Shodu s prvopisem potvrzuje:

59. Co se týče vypořádání námitek žalobkyně v napadeném rozhodnutí, soud se ztotožňuje s názorem žalovaného, podpořeným ustálenou judikaturou, že není třeba vypořádat veškeré námitky účastníků. Podstatou sporu byla otázka naplnění podmínek pro upuštění od osobního podání žádosti o dlouhodobý pobyt, a jak soud uvedl výše, správní orgány se s ní vypořádaly dostatečně.
60. Závěrem, pokud jde o odlišnost postupu v roce 2016 a 2017, kdy v roce 2016 prvostupňový orgán dle zástupce žalobkyně popíral dostavení se jeho klientů k prvostupňovému orgánu, na základě čehož nevyhověl jejich žádostem, zatímco nyní nevyhovuje žádosti klientů právě z důvodu jejich dostavení se, soud považuje argumentaci žalobkyně za irelevantní, poněvadž rozdílný postup prvostupňového orgánu je zcela evidentně odůvodněn novelizací ZPC, která proběhla v mezidobí – sama žalobkyně uvedla, že *„dle tehdy platné právní úpravy bylo toto [dostavení se k bráně prvostupňového orgánu] relevantním ukazatelem“*. Tomu, že prvostupňový orgán vyhodnotil osobní dostavení se žalobkyně jako okolnost vylučující možné zdravotní překážky, nemá soud co vytknout, byť je tato úvaha nadbytečná, jelikož žalobkyně žádné zdravotní důvody ani netvrdila.

Závěr

61. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
62. Protože žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje:

Praha 11. června 2021

Mgr. Milan Tauber, v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: