



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci

žalobce: **D. T. H.**
státní příslušnost: Vietnamská socialistická republika
bytem v ČR: X
zastoupený advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Velvyslanectví České republiky v Hanoji**
sídlem 13 Chu Van An, Hanoi, Vietnamská socialistická republika
s adresou pro doručování: Ministerstvo zahraničních věcí
sídlem Loretánské náměstí 5, 118 00 Praha 1

o žalobě proti usnesení žalovaného ze dne 18. 10. 2017, č. j. 3463/2017-HANOI-III,

takto:

- I. Usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 18. 10. 2017, č. j. 3463/2017-HANOI-III, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč k rukám právního zástupce žalobce Mgr. Marka Sedláka, advokáta, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem a usnesením ze dne 21. 9. 2020, č. j. 15A 334/2017 – 32, postoupenou Městskému soudu v Praze, domáhal zrušení usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 18. 10. 2017, č. j. 3463/2017-HANOI-III (dále též „napadené rozhodnutí“).
2. Napadeným rozhodnutím Velvyslanectví České republiky v Hanoji jako správní orgán příslušný dle § 166 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), rozhodlo, že žalobcova žádost o udělení dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání (dále též „žádost“) je nepřijatelná, neboť cizinec si předem nesjednal termín k podání žádosti, ačkoliv tato povinnost je zastupitelským úřadem stanovena (§ 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců), a žádost nebyla podána osobně (§ 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců).

II. Napadené rozhodnutí

3. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že dle §169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců je-li žádost nepřijatelná, řízení není zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána. Tuto skutečnost ministerstvo vnitra nebo zastupitelský úřad písemně sdělí cizinci včetně důvodů nepřijatelnosti, učiní o ní usnesení do spisu a vrátí tiskopis žádosti a veškeré předložené náležitosti.
4. Žalovaný uzavřel, že napadeným rozhodnutím tedy správní orgán nepřijatelnost žádosti konstatoval a učinil o ní záznam do spisu. Současně zasláním stejnopisu záznamu vyrozuměl žadatele o důvodech nepřijatelnosti jeho žádosti a vrátil mu ji, včetně všech předložených dokladů a případně zaplaceného správního poplatku.

III. Žaloba

5. Žalobce v úvodu žaloby shrnul, že se dne 18. 10. 2017 osobně dostavil se zástupkyní zmocněnou pro přítomnost při osobním podání jeho žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání k žalovanému Velvyslanectví České republiky v Hanoji a byl na základě sjednaného termínu pro podání žádosti o dlouhodobé vízum za účelem podnikání vpuštěn v úředních hodinách do vnitřních prostor žalovaného. Při kontrole žalobcovy registrace v seznamu objednaných žadatelů před jeho vpuštěním do vnitřních prostor pracovníci žalovaného podle cestovního dokladu zkontrolovali žalobcovu totožnost. Žalobce byl později ve vnitřních prostorách žalovaného vyzván, aby vstoupil do podací místnosti. Zde žalobce osobně na úředním formuláři s příslušnými náležitostmi podal svoji žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Žádost podal tím způsobem, že ji předal na podací přepážce přítomné úřední osobě, která zde přijímala žádosti. Po podání žádosti byla tato žádost i s náležitostmi žalobci vrácena prostřednictvím provozovatele poštovních služeb dne 20. 11. 2017 zpět spolu se stejnopisem záznamu o usnesení žalovaného o nepřijatelnosti této žádosti, které

žalovaný učinil do spisu podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Jedná se o záznam o usnesení ze dne 18. 10. 2017, čj. 3463/2017-HANOI-III.

6. Žalobce v *prvním žalobním bodě* namítal, že v záznamu o usnesení je uvedeno, že žádost je nepřijatelná, neboť „*cizinec si předem nesjednal termín k podání žádosti, ačkoli tato povinnost je zastupitelským úřadem stanovena § 169h odst. 1 písm. a) zák. č. 326/1999 Sb.*“ Toto tvrzení je však nepřezkoumatelné a v celém textu usnesení není nijak blíže odůvodněno. Žalobce dále namítal, že termín k podání žádosti měl sjednán (byť k podání žádosti o vízum), protože bez sjednání termínu by nebyl v úředních hodinách vpuštěn do vnitřních prostor žalovaného.
7. Bez ohledu na to, že žalobce měl termín k podání žádosti sjednán, zdůraznil, že žalovaný obecně není oprávněn na základě nyní platné právní úpravy žádost posoudit jako nepřijatelnou podle § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců z důvodu nesjednání termínu pro osobní podání žádosti. Proto z tohoto důvodu nemůže být nepřijatelnou ani žalobcova žádost. Žalobce k tomu poukázal na znění § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a uvedl, že žádost je podle citovaného ustanovení nepřijatelná pouze v případě, kdy cizinec nedodrží způsob sjednání termínu pro podání žádosti, který stanoví zákon o pobytu cizinců. Zákon o pobytu cizinců v platném znění však žádný způsob sjednání termínu pro podání žádosti nestanoví. Ustanovení § 169h odst. 1 písm. a) citovaného zákona je proto v současnosti obsoletní. Ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců sice stanoví pro žadatele povinnost předem si sjednat termín osobního podání žádosti, avšak není možno je používat odděleně od § 169h odst. 1 písm. a) cit. zákona. V návaznosti na § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců však zastupitelský úřad nemůže na své úřední desce zveřejnit jakýkoli způsob sjednání termínu podle vlastního uvážení, ale pouze takový způsob, který je výslovně stanoven zákonem o pobytu cizinců.
8. Žalovaný na své úřední desce dne 23. 8. 2017 zveřejnil informaci: „*Velvyslanectví České republiky v Hanoji oznamuje, že žadatel je v souladu s § 169f zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v platném znění), povinen si předem sjednat termín osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu prostřednictvím systému Visapoint. Internetová registrace termínu podání žádosti prostřednictvím systému Visapoint na <https://visapoint.eu> je bezplatná. Registraci je možno provést na 30 dnů dopředu. K provedení registrace musí žadatel mít funkční e-mailovou adresu, na kterou jsou zasílány kódy pro potvrzení registrace a její případné zrušení (...)*“. Žalobce k tomu namítal, že registrace prostřednictvím systému Visapoint není jakožto způsob sjednání termínu osobního podání žádosti v zákoně o pobytu cizinců stanovena. Žalovaný v textu nesprávně informuje, že tato povinnost registrace prostřednictvím systému Visapoint vyplývá z § 169f zákona o pobytu cizinců. Žalobce uvedl, že se opakovaně marně pokoušel prostřednictvím právního zástupce v systému Visapoint registrovat poté, co uvedená informace byla dne 23. 8. 2017 zveřejněna na úřední desce žalovaného, avšak systém mu vždy odpověděl, že žádné termíny nejsou volné a má se o registraci pokusit později. Je tedy zřejmé, že žalovaný na své úřední desce zveřejnil způsob sjednání termínu pro podání žádosti prostřednictvím systému Visapoint, který však není stanoven zákonem a který navíc registraci fakticky neumožňuje. Žalobce proto dosáhl vpuštění do prostor žalovaného na základě registrace k podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum.
9. Žalobce v *druhém žalobním bodě* namítal, že v záznamu o usnesení je dále uvedeno, že žádost je nepřijatelná, neboť „*žádost nebyla podána osobně - § 169h odst. 3 zák. č. 326/1999*

Sb.“ Toto tvrzení je podle žalobce rovněž nepřezkoumatelné a v celém textu usnesení není nijak blíže odůvodněno. Žalobce namítal, že ze strany žalovaného se nadto jedná o nepravdivé tvrzení. Před vstupem do prostor žalovaného byla zkontrolována jeho totožnost podle cestovního dokladu. Jeho totožnost byla podle cestovního dokladu zkontrolována i na podací přepážce při samotném podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Na podací přepážce byl žalobce přítomen spolu se zástupkyní zmocněnou k přítomnosti při podání žádosti, které je osobně znám. Osobně jednal s úřední osobou, která s ním komunikovala prostřednictvím tlumočnického vietnamského zaměstnance žalovaného. Na místě byly přítomny i další úřední osoby a zaměstnanci žalovaného. Žalobci není zřejmé, jak za této situace může žalovaný tvrdit, že žádost nebyla žalobcem podána osobně.

10. Žalobce dále namítal, že žalovaný měl správně o jednání spojeném s podáním žalobcovy žádosti sepsat protokol podle § 18 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který by postavil najisto, jaké osoby byly podání žádosti osobně přítomny a jaký byl průběh podání žádosti. Žalobci nemůže být k tíži, že takový protokol nebyl sepsán, a proto nyní nemůže sloužit jako důkaz, že žalobce ve skutečnosti žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podal osobně. Povinnost žalovaného sepsat o podání žádosti protokol podle § 18 správního řádu vyplývá ze speciální právní úpravy osobního podání žádosti v § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 15. 8. 2017. Zde definované osobní podání žádosti je nepochybně „*jiným úkonem souvisejícím s řízením v dané věci, při němž dochází ke styku s účastníky řízení*“, kdy je podle § 18 odst. 1 správního řádu správní orgán povinen sepsat protokol, který musí obsahovat identifikaci přítomných osob a musí obsahovat jejich podpisy. Pokud by žalovaný splnil svoji povinnost sepsat protokol o podání žalobcovy žádosti, nedošlo by k situaci, kdy je na žalobci, aby v soudním řízení musel svoji osobní přítomnost při podání žádosti prokazovat, protože ji žalovaný zpochybňuje. Žalobce stran toho upozornil na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 12. 2016, sp. zn. 57A 53/2015, a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, sp. zn. 10 Azs 97/2017, zejména jeho odst. [19] a [20], který v obdobném případě, týkajícím se podání žádosti o pobyt na ZÚ ČR v Hanoji, označil jako chybu, že žalovaný nese-psal protokol o jednání spojeném s podáním žádosti.
11. Ze shora uvedených důvodů proto žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

IV. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě namítl nedostatek pasivní žalobní legitimace, kterou je naopak nadáno Ministerstvo zahraničních věcí, jemuž je plně přičitatelné jednání ZÚ Hanoj. Dále konstatoval, že žalobu považuje za nedůvodnou primárně z toho důvodu, že usnesení vydané ve smyslu § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců nesplňuje náležitosti rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a nepodléhá soudnímu přezkumu. Žaloba je tak podle § 68 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nepřijatelná. Pokud by soud argumentaci o nepřijatelnosti žaloby shledal nedůvodnou, vyslovil žalovaný následující názory na věc.
13. Pokud má být žádost podle § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců 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. Uvedené odpovídá rovněž účelu povinnosti sjednání termínu osobního podání žádosti, kterým je umožnit zastupitelskému úřadu, jehož činnost se obecně vůči jiným úřadům v České republice vyznačuje značně omezenými kapacitami, efektivní organizaci vízového procesu. Ostatně, i důvodová zpráva k zákonu č. 222/2017 Sb., kterým byl novelizován zákon o pobytu cizinců, 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.“

14. I pokud by však zákon o pobytu cizinců explicitně nestanovil, že povinnost osobního podání žádosti se váže ke konkrétnímu druhu a účelu pobytového oprávnění, podle obecných zásad právních by měly všechny právní úkony směřovat k cíli, který příslušná jednající osoba skutečně sleduje. Je tedy zapotřebí, aby vůle jednající osoby byla nejen svobodná, ale i vážná, což znamená, že úmysl účastníků právního vztahu musí skutečně směřovat k vyvolání právních účinků, které jsou s jejím projevem spojeny. Jestliže však v daném případě žadatel jakožto účastník řízení činí úkony, resp. činí projev vůle směřující k podání žádosti o vízum za účelem podnikání, ale ve skutečnosti mu jde o to, aby získal povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, pak se jeho vůle objektivně rozchází s jejím vnějším projevem. Takové jednání je tzv. disimulovaným neboli zastřeným právním úkonem, kdy simulované jednání a v něm obsažená kauza (důvod, pohnutky počínů) slouží k zastření (jiného) pravého důvodu (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2009, sp. zn. 30 Cdo 833/2008). V této souvislosti se uvádí, že právní ochrany by měly požívat pouze úkony vážné a čestně motivované, nikoliv úkony svou podstatou lstivé. Registrací k osobnímu podání žádosti o jiný druh pobytového oprávnění by navíc žadatel získal neoprávněnou výhodu vůči ostatním žadatelům o dlouhodobý pobyt, kteří zákon dodrželi.
15. Postup, kdy se žalobce zaregistroval pro jiný druh a účel pobytu, než pro který následně podal na přepážce ZÚ Hanoj žádost, nelze z právě uvedených důvodů považovat za splnění registrační povinnosti ve smyslu § 169f zákona o pobytu cizinců. Jelikož § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců spojuje s porušením registrační povinnosti nepřijatelnost žádosti, žalovaný, který v takové situaci odmítl přijmout žádost, jednal v naprostém souladu s uvedeným ustanovením zákona o pobytu cizinců.
16. 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 podle žalovaného zjevné, že zákon zcela jednoznačně stanoví způsob sjednání termínu osobního podání žádosti, a to tak, že určení konkrétního způsobu ponechává na zastupitelském úřadu. Uvedené odpovídá účelu citovaného ustanovení uvedenému v důvodové zprávě k dotčené novele zákona o pobytu cizinců k § 169f, podle které: „*I nadále je tak v zákoně obsažena existence objednávkového systému na zastupitelském úřadě (pro žádosti o pobytová oprávnění), kterým se realizuje povinnost osobního podání žádosti na zastupitelském úřadě. Je na rozhodnutí zastupitelského úřadu, zda z kapacitních důvodů objednávkový systém využije. Aby bylo možné předejít snahám o obcházení tohoto rezervačního systému, upravuje se v novém ustanovení o nepřijatelnosti žádosti nový důvod spočívající v nesjednání termínu podání žádosti. Institutem upuštění od povinnosti osobního podání žádosti pak lze reagovat na*

individuální situace, při nichž by nebylo vhodné rezervaci k podání žádosti vyžadovat.“. Žalovaný přitom v souladu s § 169f zákona o pobytu cizinců určil a prostřednictvím internetových stránek ZÚ Hanoj zveřejnil způsob sjednávání termínů pro osobní podání žádosti prostřednictvím objednávacího systému Visapoint, jak ostatně uvádí sám žalobce.. Žalovaný proto byl v takovém případě oprávněn vyžadovat předchozí registraci žalobce pro dotčený druh a účel pobytu, který skutečně zamýšlel podat, prostřednictvím systému Visapoint. Jelikož žalobce registrační povinnost nesplnil, jednal žalovaný zcela v souladu se zákonem o pobytu cizinců, pokud odmítl žádost přijmout jako nepřijatelnou.

17. V případě, že termín nebyl platně sjednán, tj. nebyla splněna registrační povinnost, je pro účely podání žádosti pro určitý druh a účel pobytového oprávnění potřeba na žadatele hledět, jako by nebyl osobně přítomen, byť by se fyzicky nacházel v prostorách zastupitelského úřadu. Opačný výklad by zcela popřel účel, který je povinností sjednat si předem termín osobního podání žádosti sledován. 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.
18. Žalovaný se dále vyslovil k systému Visapoint, a to ve světle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52. 15. K tomu uvedl., že právní situace v době vydání tohoto rozsudku byla odlišná od té, která nastala v souvislosti s novelou zákona o pobytu cizinců č. 222/2017 Sb. účinnou od 15. 8. 2017. Tato novela prostřednictvím § 169d odst. 2, § 169f a § 169h výslovně zmocnila zastupitelské úřady k provádění regulace podávaných žádostí již na zastupitelských úřadech. Zatímco Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vychází z předpokladu, že regulaci bude provádět Ministerstvo vnitra tím, že většině žádostí o dotčený typ pobytového oprávnění nebude vyhověno (bod 93 uvedeného rozsudku), vyjádřil zákonodárce uvedenou novelou výslovně vůli ponechat takovou regulaci na zastupitelských úřadech. Jinými slovy, zákonodárce stanovil, že nikoliv každý má právo na podání žádosti, ale pouze ten, kdo vyhoví požadavku na sjednání termínu osobního podání žádosti, představující regulační nástroj počtu žadatelů a naplňující tak základní funkci víz 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 Nejvyšším správním soudem za již překonaného právního stavu.
19. ZÚ Hanoj 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 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 ZÚ všechny žádosti zpracovat, a že dotčený systém pouze plní funkci, pro kterou byl zaveden, tedy funkci regulace zájemců o pobyt v České republice.

20. 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 žalobce nenáleží soudní ochrana. Souhlasem s žalobcem a legitimizací jednání proti dobrým mravům by soud nejen rozhodl v přímém rozporu s jasně vyjádřenou vůlí zákonodárce, ale rovněž by přitakal získání neoprávněné výhody vůči ostatním žadatelům a v konečném důsledku oslabil autoritu správního úřadu při výkonu jeho kompetence v zahraničí.
21. Žalovaný pro úplnost podotkl, že systém Visapoint byl od 1. 11. 2017 na všech zastupitelských úřadech ČR pozastaven a byl nahrazen jiným způsobem registrace.
22. Závěrem žalovaný navrhl, aby soud žalobu posoudil jako nepřipustnou podle § 68 písm. e) s. ř. s., resp. ji zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
23. K vyjádření žalovaného zaslal žalobce obsáhlou repliku, ve které setrval na svých názorech a námitkách činěných v žalobě.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

24. Žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Městský soud v Praze napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
25. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.
26. Ustanovení § 169h o nepřijatelnosti žádosti bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo s účinností od 15. 8. 2017 zákonem č. 222/2017 Sb. K tomuto novému ustanovení se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 15. 8. 2018, č. 4 Azs 150/2018-35, kde vyslovil, že v řízeních o zrušení usnesení o nepřijatelnosti žádosti je pasivně legitimováno nikoli Ministerstvo zahraničních věcí, nýbrž Velvyslanectví České republiky v Hanoji (viz body 43 až 47 uvedeného rozsudku).
27. Nejvyšší správní soud dále ve svém rozsudku ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 Azs 82/2018 - 19, dovodil, že usnesení o nepřijatelnosti žádosti o pobytové oprávnění je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Proti takovému rozhodnutí nejsou v systému veřejné správy přípustné žádné opravné prostředky, neboť se jedná o usnesení, které se pouze poznamenává do spisu (§ 76 odst. 5 správního řádu), lze je však napadnout přímo správní žalobou (srov. též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 - 36, č. 3603/2017 Sb. NSS). Na tomto právním názoru setrval Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 Azs 82/2018 - 19, ze dne 27. 6. 2017, č. j. 1 Azs 26/2018 - 37, ze dne 1. 7. 2018, č. j. 9 Azs 123/2018 - 26, ze dne 15. 8. 2018, č. j. 4 Azs 150/2018 - 35, ze dne 22. 8. 2018, č. j. 2 Azs 372/2018 - 28, ze dne 21. 11. 2018, č. j. 6 Azs 289/2018 - 21 či ze dne 6. 12. 2019, č. j. 6 Azs 153/2019 - 22.
28. Napadené usnesení vydané žalovaným tedy představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a jako takové podléhá soudnímu přezkumu.

29. Podle § 169h odst. 1 zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném od 15. 8. 2017) *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 je nepřijatelná, jestliže a) cizinec si předem nesjednal termín podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu způsobem stanoveným tímto zákonem, nebo b) žádost byla podána zastupitelskému úřadu, který není příslušný podle § 169g.*
30. Podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném od 15. 8. 2017) *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.*
31. Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu vyžaduje, aby správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
32. Ustanovení § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců příslušnému správnímu orgánu (tedy zastupitelskému úřadu či Ministerstvu vnitra) neumožňuje vrátit cizinci žádost společně se sdělením, že je tato žádost nepřijatelná a nebylo zahájeno řízení, zcela bez uvedení důvodu. Toto ustanovení totiž vyžaduje, aby byly cizinci písemně sděleny důvody nepřijatelnosti žádosti. V projednávaném případě stěžovatel sdělil žalobci tyto důvody prostřednictvím kopie záznamu o usnesení o nepřijatelnosti žádosti do spisu. Tento záznam má formulářovou podobu – obsahuje předtištěné důvody nepřijatelnosti podle § 169h odst. 1 a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, u nichž žalovaný pouze vyznačil, který z nich byl v konkrétním případě žalobce naplněn.
33. K náležitostem usnesení o nepřijatelnosti žádosti se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 21. 11. 2018, čj. 6 Azs 289/2018-21, tak, že „... pro soudní přezkum rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti o udělení víza či povolení k pobytu podle § 169h zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, postačí, jsou-li v něm vymezeny zákonné důvody, pro něž příslušný správní orgán vyhodnotil žádost jako nepřijatelnou.“
34. Z pozdější judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se náležitostí usnesení o nepřijatelnosti žádosti však vyplývá, že závěry vyslovené v rozsudku č. j. 6 Azs 289/2018 - 21 lze aplikovat v situacích, které z hlediska skutkového a právního nevytvářejí jakékoliv pochyby o tom, že si cizinec nesjednal termín k podání žádosti či jeho žádost nebyla podána osobně. Pokud byl však termín, na němž žadatel svou žádost o pobytové oprávnění anebo udělení víza podal, sjednán (buď za jiným účelem, než za jakým byla předmětná žádost nakonec podána), žadatel se dostavil na zastupitelský úřad osobně a v rámci daného termínu došlo k podání žádosti tak jako v projednávané věci, již se jedná o takovou skutkovou situaci, kdy se nelze spokojit toliko s minimálním standardem přezkoumatelnosti usnesení v podobě pouhého formulářového odkazu na zákonné důvody nepřijatelnosti s tím, že termín k podání žádosti nebyl sjednán, resp. žádost nebyla podána

osobně (srov. rozsudek ze dne 31. 1. 2019, č. j. 8 Azs 220/2018 - 27, a ze dne 6. 9. 2019, č. j. 2 Azs 34/2019 - 39).

35. Usnesení podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců je usnesením, které se pouze poznamenává do spisu ve smyslu § 76 odst. 5 správního řádu. Tato odlišnost však spočívá pouze ve způsobu oznamování, nikoliv v požadavcích, které na něj z hlediska obsahu zákon klade. I tato usnesení tedy musí obsahovat odůvodnění jakožto jednu z nutných náležitostí. Odůvodňování správních rozhodnutí je základním předpokladem jejich přezkumu a má bránit svévoli v rozhodování správních orgánů. Pokud zákonodárce výslovně neuvede, že není nutno některé typy aktů vydávaných ve správním řízení odůvodňovat, je nutno aplikovat obecnou právní úpravu pro náležitosti rozhodnutí. Podle § 68 odst. 4 správního řádu odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán vyhoví v plném rozsahu všem účastníkům. Taková výjimka nicméně nemůže být v nyní projednávané věci aplikovatelná, protože posouzení žalobcovy žádosti jako nepřijatelné nelze považovat za vyhovění. Uvedených východisek si je ostatně vědom i žalovaný neboť napadené usnesení o nepřijatelnosti žádosti jednak obsahuje v rámci výrokové části (vedle samotného výroku o nepřijatelnosti žádosti) i předtištěné (formulářové) důvody nepřijatelnosti, a jednak je součástí tohoto usnesení i část označená jako „odůvodnění“, v rámci níž však žalovaný fakticky toliko obecně reprodukuje právní úpravu plynoucí z § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
36. Pro soudní přezkoumatelnost napadeného usnesení o nepřijatelnosti žádosti o povolení k pobytu je tak za výše popsanych okolností nezbytné, aby žalovaný v takovém usnesení blíže vysvětlil, proč nelze příslušné podání považovat za přijatelné a žádost za osobně podanou. Pokud tak neučiní, nemá správní soud odpovídající možnost zabývat se v tomto rozsahu zákonností a správností postupu zastupitelského úřadu, kupříkladu přezkumem, o kterou žádost se vlastně jedná, zda skutečně byla žádost podána na jiném než k tomu účelu sjednanému termínu, osobně apod. Z toho důvodu nelze v daném případě setrvávat pouze na minimálním standardu odůvodnění usnesení o nepřijatelnosti (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Azs 289/2018) spočívajícím v pouhém sdělení nesplnění zákonných požadavků pro podání žádosti. V posuzované věci bylo třeba, aby zastupitelský úřad neúspěšnému žalobci byl třeba jen stručně sdělil, v čem konkrétně shledává důvody nepřijatelnosti v jeho situaci (např. že žádost podal v termínu, který byl v registračním systému Visapoint sjednán pro podání jiného typu žádosti anebo žádosti za jiným účelem, anebo proč nelze žádost považovat za osobně podanou). Zároveň je třeba, aby z takového rozhodnutí vyplývalo, proč popsané pochybení žadatele zakládá nepřijatelnost žádosti. Pouze takové odůvodnění by umožňovalo soudu přezkoumat usnesení o nepřijatelnosti.
37. S ohledem na právě uvedené proto soud dospěl k závěru, že napadené usnesení o nepřijatelnosti žádosti o povolení k pobytu nesplňuje náležitosti obvykle kladené na přezkoumatelnost rozhodnutí.
38. V daném případě byla žalobcova žádost o udělení dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání (žádost o zaměstnaneckou kartu) posouzena jako nepřijatelná, neboť cizinec si předem nesjednal termín k podání žádosti, ačkoliv tato povinnost je zastupitelským úřadem stanovena [§ 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců], a žádost nebyla podána osobně [§ 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců].

39. Z vyjádření žalovaného k žalobě plyne, že žalobce si měl sjednat termín podání žádosti pro dotčený druh a účel pobytu prostřednictvím systému Visapoint.
40. K systému Visapoint zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, publ. pod č. 3601/2017 Sb. NSS, tento klíčový názor:

„[92] (...) 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.

[93] 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 nejrozličnějších druhů, z nichž převážné většině nebude vyhověno. Česká republika má v zásadě neomezený prostor k úvaze, nakolik umožní státním příslušníkům té či oné země pracovat či vyvíjet jinou aktivitu v České republice; svou praxi v tomto ohledu může měnit podle svých potřeb. Není ani pochyb o tom, že právě v zemích jako Vietnam či Ukrajina se nabízí ke zvládnutí administrace žádostí využití informačních technologií. Tyto technologie však musí být používány způsobem, který strukturuje masu žadatelů podle pravidel, která nejsou svévolná a která pokud možno vyloučí rozhodování o žádostech na základě jiných než racionálních a férových kritérií. Jakýkoli jiný postup, a to v kterékoli fázi administrace žádostí, může být podle okolností nezákonným zásahem, proti kterému se dotčené osoby mohou bránit zásahovou žalobou.

[94] (...) Požadavek osobního kontaktu žadatele s odpovědnými úředníky České republiky je pro takovéto účely zcela logický a slouží k tomu, aby si Česká republika mohla právě takto ověřit zejména totožnost, motivaci, osobní a další poměry žadatele a na základě toho zvážit bezpečnostní rizika a jiné aspekty související s následným uvážením, zda žadateli má, anebo nemá být vyhověno. Zejména pokud správní orgány adekvátně využívají ustanovení o možnosti upustit od osobního podání žádosti (§ 169 odst. 14 věta druhá, § 170 odst. 1 věta druhá), není důvodu o ústavní konformitě povinnosti osobního podání žádostí o některá povolení k pobytům či o některá víza jakkoli pochybovat. Po státu je však nutno požadovat, aby, pokud povinnost osobního podání žádosti stanovil, také vytvořil adekvátní podmínky pro to, aby tuto povinnost mohli žadatelé o pobyt 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.

[95] Judikatura správních soudů (...) v minulosti za situace soustavné nevěle veřejné správy řídit se právními názory správních soudů vyvinula jakési „náhražkové“ a ze systémového pohledu absurdní metody, jak konkrétní žadatele o pobytová oprávnění ochránit tím, že se jim umožní podat příslušné žádosti způsoby jsoucími v řadě ohledů v rozporu se smyslem a účelem právní regulace v zákoně o pobytu cizinců. Takto judikatura dospěla i k závěru, že žádost podaná jako příloha stížnosti proti postupu pracovníka zastupitelského orgánu je žádostí účinně podanou, jakkoli takovéto okolnosti žádosti v podstatě znemožňují prvotní prověření žadatele pracovníkem zastupitelského orgánu v průběhu osobního podání žádosti a prověření klíčových

náležitostí žádosti již při jejím podání. Uvedenou judikaturu nutno považovat za nouzovou reakci na dlouhodobě nezákonný postup veřejné správy.

[96] S desátým senátem je třeba souhlasit v tom, že musí být od sebe odděleny dva aspekty výše popsané situace. [97] 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.

[98] 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 pobytová oprávnění, u nichž by požadavek předem si sjednat termín podání žádosti byl přípustný.

[99] 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.

[100] 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.

41. *[101] 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, vícestupňovou 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.“

42. S názorem žalovaného, že „na nově vzniklou právní situaci nelze aplikovat pravidlo judikované Nejvyšším správním soudem za již překonaného právního stavu“, se městský soud neztotožňuje. Na čem je názor Nejvyššího správního soudu postaven, je patrné z výše provedené obsáhlé citace. Nejvyšší správní soud praxi založenou na systému Visapoint odmítl zásadním způsobem, ke zpochybnění jeho názoru tudíž už pojmově nemůže dojít v případě pouhých dílčích změn [jako je např. žalovaným namítaná změna zmocnění k provádění regulace podávaných žádostí z Ministerstva vnitra na zastupitelské úřady]. Na požadavku aplikovat uvedený názor Nejvyššího správního soudu na skutečnosti, k nimž došlo v době provozu systému Visapoint, nemůže nic změnit ani to, že od 1. 11. 2017 byl tento systém na všech zastupitelských úřadech ČR pozastaven a nahrazen jiným způsobem registrace. Názor obsažený v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, se tedy vztahuje i na projednávanou věc.
43. Dle závěrů rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, je tak nutno na žalobcovu žádost nahlížet jako na účinně podanou. Žalovaný proto již z tohoto důvodu nebyl oprávněn vyslovit důvod nepřijatelnosti podle § 169h odst. 1 písm. a) ani odst. 3 zákona o pobytu cizinců. V posuzovaném případě byla žalobcovu žádost podána „nouzovým“ způsobem v rozporu s postupem předpokládaným zákonem, jelikož byla podána v termínu určeném pro podání žádosti o jiný typ pobytového oprávnění. Přesto ji však bylo nutné věcně posoudit, jelikož žalobce se byl povinen objednat k jejímu podání přes systém Visapoint, tj. způsobem, který byl v judikatuře správních soudů opakovaně a dlouhodobě označován jako neodpovídající požadavkům zákona. Za účinnosti systému Visapoint bylo tedy nezbytné na žalobcovu žádost, přestože byla podána „nouzovým“ způsobem, pohlížet jako na žádost podanou zcela řádně a nebyl zde vůbec žádný prostor pro vyslovení důvodu nepřijatelnosti podle § 169h odst. 1 písm. a) ani § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

VI. Závěr a náklady řízení

44. Jelikož v daném případě soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů a rovněž došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, soud podle § 76 odst. 1 písm. a), c) s. ř. s. bez jednání zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost a vady řízení a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
45. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., žalobce měl ve věci úspěch, proto mu přísluší právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši 15 342 Kč, sestávající ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč, z odměny advokáta za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, podání repliky) po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, tří režijních paušálů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a částky 2 142 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

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.

Praha 29. září 2022

JUDr. Naděžda Řeháková, v. r.
předsedkyně senátu