ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobců: **a) Y. Z., b) T. Z.,** oba zastoupeni Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Generální konzulát České republiky v Drážďanech,** se sídlem Erna-Berger-Strasse 1, Drážďany, Německo, o žalobách žalobců a) a b) na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2024, č. j. 10 A 123/2023 - 45,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobci usilují o podání žádosti o zaměstnaneckou kartu na území České republiky. Jakožto osoby s povoleným pobytem na území schengenského prostoru oba shodně zaslali dne 17. 7. 2023 registrační e-mail s žádostí o stanovení termínu k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, a to dle instrukcí na webu žalovaného. Od žalovaného dne 19. 7. 2023 obdrželi odpověď, že jim termín poskytnut nebude z důvodu, že nepřiložili sken povolení k pobytu prokazující oprávněný nepřetržitý pobyt po dobu nejméně 2 let vydaný členským státem účastnícím se schengenského systému, Kypru nebo evropským mikrostátem.

[2] Žalobci se následně u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhali určení nezákonného zásahu spočívajícího v tom, že jim žalovaný na základě jejich registračního e-mailu ze dne 17. 7. 2023 neposkytl termín k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu ze shora uvedených důvodů.

[3] Městský soud spojil řízení o žalobách obou žalobců do jednoho řízení a následně žaloby jako nedůvodné zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 - 36 a č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, uvedl, že zastupitelský úřad má kompetence na úseku zaměstnaneckých karet ve fázi „nabírání žádosti“, tedy ve fázi spočívající v organizaci systému přijímání žádostí a prvotního kontaktu s žadatelem, a je tedy žalovaným správním orgánem. Žalobci byli povinni podat žádost o zaměstnaneckou kartu osobně takovým způsobem, který žalovaný zveřejnil podle § 169f odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 19. 9. 2023 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[4] Z ustanovení § 169g odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývají tři možnosti určení místní příslušnosti zastupitelského úřadu: jde o zastupitelský úřad a) ve státě, jehož je cizinec občanem, b) ve státě, jenž vydal cestovní doklad, jehož je žadatel držitelem, nebo c) ve státě, ve kterém má žadatel povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt a ve kterém oprávněně pobývá nepřetržitě po dobu nejméně 2 let. Pokud nebude splněna podmínka místní příslušnosti zastupitelského úřadu uvedená výše pod písmenem c), bude žádost na tomto zastupitelském úřadu nepřijatelná, avšak místně příslušným zastupitelským úřadem k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu bude jiný zastupitelský úřad dle písm. a) nebo b).

[5] Soud dále s ohledem na znění zákona (§ 169h odst. 3 a 4 zákona o pobytu cizinců) upozornil, že pokud je osobně podaná žádost nepřijatelná, je marně vyčerpán termín pro osobní podání žádosti a v konečném důsledku je tím i oddalováno přidělení termínu osobního podání žádosti dalších žadatelů v pořadí. U zastupitelských úřadů, kde je nařízením vlády stanoven maximální počet přijatelných žádostí, se pak kromě procesního neúspěchu samotné žádosti sníží i počet těch žádostí, které mohou být na daném zastupitelském úřadu účinně přijaty. Proto shledal oprávněným požadavek žalovaného, stanovený postupem podle § 169f odst. 2 zákona o pobytu cizinců, aby žadatel již při registraci termínu k osobnímu podání žádosti doložil takové náležitosti budoucí žádosti, které budou svědčit o její přijatelnosti. *„Jestliže je totiž již z toho minima vyžadovaných a dokládaných skutečností zjevné, že by žádost nemohla být přijatelná z důvodu místní nepříslušnosti zastupitelského úřadu, podle názoru soudu je procesně neekonomické (a i z praktického důvodu zbytečné) přidělovat termín pro osobní podání i takové žádosti, kterou by po jejím přijetí musel zastupitelský úřad už jen vyřídit jako nepřijatelnou postupem podle § 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců*“.

[6] Dále se soud zabýval požadavkem žalovaného na přiložení skenu platné pobytové karty prokazující předchozí oprávněný nepřetržitý pobyt po dobu nejméně 2 let k datu registrace a za jádro sporu označil způsob prokazování délky pobytu, nikoliv okamžik, k němuž měla být podmínka splněna. Žalobci totiž tvrdili, že délku pobytu splňovali, ale nemohli ji prokázat. Z formulace dané podmínky vyplývá, že mělo být doloženo,

že žalovaný je místně příslušným zastupitelským úřadem pro osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu.

[7] Žalovaný registraci termínu umožnil elektronicky a tomu odpovídá i jím nastavený požadavek na doložení potřebných podkladů v podobě prostého elektronického vyhotovení. Požadavek na předložení elektronické formy příslušných dokladů jakožto náležitost pro povinnou registraci za účelem sjednání osobního podání žádosti, považuje soud za vhodný, vůči žadatelům vstřícný, procesně ekonomický a souladný s ustanovením § 169f odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Ačkoliv doslovná formulace požadavku žalovaného z hlediska gramatického připouští výklad, že žalovaný vyžadoval sken jen jedné pobytové karty kompletně prokazující pobyt v délce nejméně 2 let, podle názoru městského soudu z obsahu tohoto požadavku vyplývá jako určující jeho hlavní smysl a účel, tedy že žadatel má již při registraci především prokazovat to, že bude naplněn nepřetržitý pobyt 2 let ve státě v územním obvodu vízového centra v Drážďanech. Primárním účelem tohoto požadavku žalovaného nebylo, aby byl kategoricky předložen pouze jeden doklad prokazující splnění podmínky 2 let pobytu, ale aby žadatelé prokázali splnění této podmínky jako takové. Proto formulace tohoto požadavku žalovaného připouští (resp. nijak nevylučuje) variantu, že žadatel mohl k této náležitosti registračního e-mailu předložit i sken více dokladů, tj. sken několika pobytových karet, které v souhrnu prokážou splnění podmínky 2 let nepřetržitého pobytu na území uvedených států.

[8] Také v odpovědi ze dne 19. 7. 2023, jíž žalovaný odmítl registraci žalobců k termínu osobního podání žádosti, poukázal na vyžadovanou podmínku 2 let nepřetržitého pobytu dle § 169g zákona o pobytu cizinců, a i když uvedl, že nebyl předložen „sken povolení“ prokazující splnění této podmínky, jedná se toliko o neutrální formulaci, která připouštěla, že za účelem prokázání podmínky 2 let nepřetržitého pobytu mohl být předložen jak jeden doklad s takovým povolením, tak i více dokladů prokazujících totéž. Ačkoliv městský soud přisvědčil, že formulace tohoto požadavku byla z gramatického hlediska neobratná, vyplývá z něho jeho hlavní smysl a účel, tj. potřeba prokázání nepřetržitého pobytu po dobu nejméně 2 let na základě jednoho či více pobytových oprávnění. Žalobci žalovanému předložili sken pobytového oprávnění toliko v délce (necelého) jednoho roku, aniž by v registračním e-mailu jakkoli toto odůvodnili a vysvětlili. Museli si tedy být vědomi toho, že nedokládají nepřetržitou dobu pobytu na území Slovenska v délce alespoň dvou let. Nemohlo být tedy pro ně překvapivé, že nesplnili žalovaným vyžadovanou podmínku pro registraci termínu osobního podání žádosti.

[9] Dále městský soud dospěl k závěru, že žalovaný nemusel žalobce vyzvat k odstranění vady jejich podání spočívající v absenci dokladu prokazujícího splnění pobytové podmínky za účelem ověření, zda je žalovaný místně příslušným zastupitelským úřadem. Po novelizaci zákona o pobytu cizinců zákonem č. 222/2017 Sb. již neobstojí názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, že i pro prvotní fáze řízení o vydání zaměstnanecké karty platí obecná ustanovení o žádostech týkající se povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu. Z ustanovení § 169i odst. 2 zákona o pobytu cizinců podle názoru městského soudu vyplývá, že trpí-li podání vadami, které by měly za následek nepřijatelnost žádosti o zaměstnaneckou kartu, žalovaný nebyl povinen vyzývat podatele k odstranění této vady. Pakliže tedy žalovanému bylo zřejmé, že žalobci již ve fázi registrace termínu k osobnímu

podání žádosti nedoložili, že splňují podmínku nepřetržitého pobytu na Slovensku po dobu 2 let, nebyl povinen je k odstranění této vady vyzývat. Dodal, že odmítnutí registrace žalobcům nijak nebránilo v tom, aby žádost podali neprodleně znovu včetně doplněných příloh.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a další podání

[10] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou založili na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a navrhují zrušit napadený rozsudek a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatelé uvádí, že i když jim byl pobyt na území Slovenska opakovaně prodloužen, a tudíž splňovali podmínku nepřetržitého pobytu alespoň dvou let, nemohli splnit požadavek žalovaného, aby dodržení této podmínky doložili skenem (jednoho) platného povolení k pobytu. Žalovaný tak stanovil podmínku registrace způsobem, který stěžovatelé nemohli splnit.

[11] Podle stěžovatelů je nezákonné, že žalovaný podmiňuje sjednání termínu pro osobní podání žádosti předložením dokladů prokazujících nepřetržitý pobyt dvou let, a stejně tak, že v případě jejich nepředložení odmítl stěžovatelům termín poskytnout. Na věc stěžovatelů se nevztahuje § 169f odst. 2 zákona o pobytu cizinců, na který odkázal soud, nýbrž jeho odst. 1. Toto ustanovení však neopravňuje žalovaného k normotvorbě či vydávání opatření obecné povahy, tedy k vyžadování dokladů či splnění podmínek, které nejsou nezbytné ke stanovení termínu. V rámci stanovení způsobu sjednání termínu může žalovaný vyžadovat pouze dodržení technického postupu (např. e-mailem, telefonicky atd.) a dodržení nezbytných organizačních požadavků, či uvedení nezbytných osobních údajů a účelu pobytu, o který chce cizinec požádat. Výklad přijatý soudem je problematický, neboť by pak mohla pro každý zastupitelský úřad platit jiná pravidla pro sjednání termínu s tím, že u některých by bylo možné sjednat termín bez problémů a u jiných by jej úřad neposkytl s ohledem na nesplnění dodatečných podmínek.

[12] Stěžovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 Azs 178/2020 - 105, podle kterého jsou podmínky stanovené zastupitelským úřadem dle § 169f zákona o pobytu cizinců pouze organizačně-technickým opatřením, nikoliv právním předpisem či opatřením obecné povahy. Tato organizačně-technická opatření jsou limitována požadavkem na zaručení přístupu k podání žádosti za podmínek, které budou předvídatelné, pro běžného žadatele splnitelné a nebudou představovat faktickou překážku podání žádosti. Nejvyšší správní soud tato opatření srovnal se stanovením úředních hodin, z čehož stěžovatelé dovozují, že zastupitelské úřady nejsou oprávněny na základě vlastního uvážení nad rámec nezbytných technicko-organizačních požadavků podmiňovat sjednání termínu předložením dokladů nebo splněním jiných podmínek, které nejsou pro sjednání termínu pro konkrétního žadatele zcela nezbytné.

[13] Pokud podle soudu lze na podání žádosti o registraci vztáhnout obecnou úpravu obsaženou ve správním řádu, a tedy i možnost jej učinit elektronicky, pak se tato žádost s ohledem na § 168 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (podle kterého se v řízeních vedených podle tohoto zákona činí podání u zastupitelského úřadu pouze v listinné podobě) podává mimo správní řízení. Pokud ale městský soud dospěl k závěru, že žalovaný mohl

pro sjednání termínu stanovit splnění ne zcela nezbytných podmínek, pak by o žádosti o sjednání termínu pro podání žádosti o zaměstnaneckou kartu muselo být vedeno správní řízení.

[14] K argumentaci soudu ohledně povinnosti žalovaného (ne)vyzvat stěžovatele k odstranění vad jejich žádostí, namítají stěžovatelé, že § 169i odst. 2 zákona o pobytu cizinců se vztahuje na podání učiněná v řízení o žádosti o povolení pobytu, nikoliv na podání učiněná mimo toto řízení. Zákon pak nestanoví žádné vady, které mají za následek nepřijatelnost podání činěného za účelem sjednání termínu k osobnímu podání žádosti.

[15] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s městským soudem a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Výklad stěžovatelů, podle kterého pro ně učinil žalovaný podmínku nepřetržitého pobytu v délce dvou let nesplnitelnou, považuje za přepjatý a zjevně nepřiléhavý. Stěžovatelé nikdy před tím ani potom žádná další povolení k pobytu nepředložili. Argumentace stěžovatelů by byla důvodná, pokud by k žádosti o registraci doložili svůj nepřetržitý pobyt předložením více pobytových karet a sjednání termínu by bylo přesto odmítnuto. Takovým způsobem však žalovaný nepostupuje. Podmínku pobytu lze doložit předložením více povolení k pobytu.

[16] Podle žalovaného městský soud správně dovodil, že dle § 169f odst. 2 zákona o pobytu cizinců byl žalovaný oprávněn požadovat již při registraci k osobnímu podání žádosti doložení její přijatelnosti. V případě poskytnutí termínu, i když žádost není přijatelná, dochází ke zkrácení ostatních žadatelů o termín podání žádosti, neboť počet žádostí je omezen nařízením vlády a faktickou kapacitou úřadu. Není logické ani vstřícné udělovat termín pro osobní podání žádosti, pokud je zastupitelskému úřadu známo, že žadatel nesplňuje podmínku přijatelnosti, a to i s ohledem na skutečnost, že žadatelé se často za účelem osobního podání žádosti dopravují ze značné vzdálenosti. To tím spíše, že žalovaný uděluje termíny v řádu několika málo týdnů od zaslání „objednávky“. Bylo proto i v zájmu stěžovatelů, aby se o nepřijatelnosti svých žádostí dozvěděli prostřednictvím odmítnutí registrace.

[17] Na věc se vztahuje § 169f odst. 2 zákona o pobytu cizinců, a nikoliv jeho odst. 1, jak tvrdí stěžovatelé. Namítané ustanovení se totiž vztahuje na situace, kdy zastupitelský úřad využije možnosti stanovit, že termín osobního podání žádosti postačí sjednat, avšak § 169f odst. 2 zákona o pobytu cizinců upravuje oprávnění zastupitelského úřadu stanovit, že sjednání termínu musí předcházet povinné objednání. Požadavkům tohoto ustanovení pak podmínky obsažené na webových stánkách žalovaného odpovídají. Stanovení způsobu sjednání termínu (či objednání se k němu) by postrádalo smysl, pokud by v případě nesplnění podmínek nenásledovaly přiměřené následky. Podmínky stanovené v daném případě nejsou náročné ani nesplnitelné, naopak jsou minimální vzhledem k účelu, který sledují – aby žalovaný ze značného objemu žádostí o termín k osobnímu podání žádosti vybral ty, které budou v přiděleném termínu přijatelné.

[18] Stěžovatelé vykládají § 169f odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců příliš restriktivně. Ze srovnání se stanovením úředních hodin v rozsudku č. j. 9 Azs 178/2020 - 105 dovozují, že žalovaný překročil hmotněprávní limity technicko-organizačního opatření, ale neuvádí

blíže, proč a jak je žalovaný překročil stanovením dotčených podmínek. Naopak v souladu s citovaným rozsudkem stanovené podmínky splňují požadavek předvídatelnosti, splnitelnosti a minimální frekvence, takže nepředstavují faktickou překážku podání žádosti.

[19] Sjednání termínu osobního podání žádosti (či objednání k němu) je organizačně technickou záležitostí, která není samostatným správním řízením ani součástí řízení o žádosti o udělení pobytového oprávnění. K tomu se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 - 62.

[20] Žalovaný nesouhlasí ani s argumentací, že byl povinen vyzvat stěžovatele k odstranění vad, pokud městský soud dovodil použitelnost správního řádu, a připustil tak požadavek na elektronickou formu podání. Jelikož nelze zpracování objednávek ke sjednání termínu osobního podání žádosti považovat za správní řízení, nepoužije se § 168 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Městský soud se pak v bodě 53 napadeného rozsudku vyjádřil k souladu požadavku na elektronickou formu náležitostí registrace se zákonem o pobytu cizinců. O souladu se správním řádem naopak nehovoří. Z toho, že žalovaný může přijímat přihlášky v elektronické formě mimo správní řízení neplyne, že měl stěžovatele vyzývat k odstranění vad podle § 37 odst. 3 správního řádu. Kdyby měl systém podávání přihlášek ke sjednání termínu splňovat všechny požadavky správního řádu, byl by neefektivní, čímž by ztratil svůj smysl.

[21] Jelikož z ničeho neplyne, jaké vady způsobují nepřijatelnost přihlášky za účelem objednání termínu k osobnímu podání žádosti (nejde totiž o podání žádosti ve smyslu správního řádu či zákona o pobytu cizinců), může zastupitelský úřad odmítnout objednání z důvodu neslnění podmínek, které stanovil pro registraci. Městský soud dovodil, že pokud ani v řízení o žádosti o pobytové oprávnění není správní orgán povinen vyzývat k odstranění vad žádosti, tím spíše nemusí vyzývat k odstranění vad přihlášky za účelem sjednání termínu k podání žádosti o pobytové oprávnění.

[22] Stěžovatelé reagovali na vyjádření žalovaného replikou, v níž uvádí, že stanovení podmínek pro sjednání termínu k osobnímu podání žádosti nad rámec nezbytných technicko-organizačních opatření bez opory v zákoně je v rozporu s „jednoduchým právem“ i ústavním pořádkem. Dále vytýkají žalovanému, že na jednu stranu připouští, že objednání termínu k osobnímu podání žádosti je podáním, ale zároveň tvrdí, že toto „podání“ je činěno mimo správní řízení. Podle stěžovatelů však žádné podání, obzvlášť pokud je s ním spojen vznik práva podat osobně žádost o pobytové oprávnění, nemůže existovat v právním vakuu. Proto se na něj vztahuje správní řád.

[23] Na to žalovaný reagoval tak, že ani z repliky stěžovatelů není zřejmé, proč podle nich došlo k překročení hmotněprávních limitů technicko-organizačních opatření. Žalovaný nijak nezpochybňuje, že rozšiřování podmínek pro sjednávání termínu nad rámec technicko-organizačních opatření bez opory v zákoně je nepřípustné, tvrdí však, že k němu v daném případě nedošlo. Dále považuje argumentaci stěžovatelů postavenou na užití pojmu „podání“ za chybnou, neboť jej vykládá izolovaně od zbytku obsahu vyjádření žalovaného. Při výkladu § 169f odst. 2 zákona o pobytu cizinců šlo o užití tohoto výrazu v nejobecnějším smyslu. Povinné objednání za účelem podání žádosti o pobyt má oporu v zákoně, není tedy v právním vakuu a je navíc opodstatněno specifickou povahou zastupitelských úřadů

s omezenou kapacitou (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017 - 35).

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost **není** důvodná.

[26] Podle § 169f odst. 1 zákona o pobytu cizinců *[z]astupitelský úřad může stanovit, že žadatel je povinen si předem sjednat termín osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu, a to pro účel pobytu, za kterým je tato žádost podávána, způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce a na svých internetových stránkách*. Dle odst. 2 téhož ustanovení *[j]e-li to nezbytné za účelem zamezení zneužití systému sjednávání termínů osobního podání žádosti podle odstavce 1 a podle místních podmínek, zastupitelský úřad může stanovit, že sjednání termínu osobního podání žádosti podle odstavce 1 předchází povinné objednání. Způsob povinného objednání uveřejní zastupitelský úřad na své úřední desce a na svých internetových stránkách*.

[27] Dle 169g odst. 1 zákona o pobytu cizinců může cizinec podat žádost k zastupitelskému úřadu *pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je občanem, popřípadě ve státě, jenž vydal cestovní doklad, jehož je držitelem, nebo ve státě, ve kterém má povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt a ve kterém oprávněně pobývá nepřetržitě po dobu nejméně 2 let*. Dle ustanovení § 169h odst. 1 písm. písm. b) je žádost o udělení dlouhodobého víza, žádost o prodloužení doby platnosti dlouhodobého víza a doby pobytu na území na toto vízum nebo žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu nepřijatelná, jestliže *byla podána zastupitelskému úřadu, který není příslušný podle § 169g*. Dle odst. 5 téhož ustanovení věty první *[n]epřijatelnost žádosti zjišťuje u žádosti podané na zastupitelském úřadu zastupitelský úřad a u žádosti podané ministerstvu ministerstvo*.

[28] V daném případě je nesporné, že žalovaný byl podle § 169f zákona o pobytu cizinců oprávněn stanovit organizačně technické podmínky, za nichž se lze objednat k osobnímu podání žádosti o pobytové oprávnění. Stěžovatelé však zpochybňují, zda žalovaný mohl v rámci tohoto zákonného zmocnění požadovat doložení, že žadatelé splňují podmínku nepřetržitého pobytu v délce dvou let coby podmínku místní příslušnosti žalovaného k přijetí žádosti. A dále rozporují samotnou formulaci požadavku na její doložení, z níž mělo vyplývat, že žalovaný vyžaduje toliko jeden doklad.

[29] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval otázkou, zda vůbec žalovaný mohl požadovat po stěžovatelích, aby již ve fázi sjednávání termínu k osobnímu podání žádosti dokládali, že splňují podmínku nepřetržitého pobytu v délce dvou let na území státu spadajícího do obvodu žalovaného. Dospěl přitom k závěru, že žalovaný stanovil spornou

podmínku v rámci svého zákonného zmocnění vyplývajícího z § 169f odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Není přitom třeba striktně rozlišovat mezi danými ustanoveními, jak to činí stěžovatelé. Podle odst. 1 zastupitelský úřad stanoví, že si žadatelé přímo sjednávají termín osobního podání žádosti, zatímco podle odst. 2 může zastupitelský úřad požadovat, aby se žadatelé ke sjednání termínu nejdříve objednali. Jak pro sjednání termínu, tak pro objednání ke sjednání termínu zastupitelský úřad zveřejní na svých webových stránkách způsob objednání či přímo sjednání termínu, tedy podmínky, za kterých tak mají žadatelé činit. Co se týče přípustnosti stanovení některých podmínek tedy nebude rozhodné, zda je zastupitelský úřad přijímá pro sjednání termínu podle odst. 1 citovaného ustanovení, či pro objednání za účelem sjednání termínu podle odst. 2.

[30] K námitkám stěžovatelů (viz bod [11] tohoto rozsudku) lze podotknout, že rozdílnost podmínek pro sjednávání termínů k osobnímu podání žádosti u jednotlivých zastupitelských úřadů plyne přímo ze zákona, jelikož zákon předpokládá, že konkrétní způsob sjednávání termínu či objednání stanoví každý zastupitelský úřad sám, tedy rozdílně než jiné zastupitelské úřady. To nepovažuje Nejvyšší správní soud za problematické, pokud nebudou podmínky stanovené zastupitelskými úřady svévolné, nepředvídatelné a na první pohled nesplnitelné.

[31] Žalovaný jistě nemůže stanovit pro objednání termínu k osobnímu podání žádosti jakékoliv podmínky, jak naznačuje jeho vyjádření (viz bod [21] tohoto rozsudku). Musí se vždy pohybovat v zákonných mezích a splnit shora uvedené požadavky. Posuzování místní příslušnosti již v této fázi pak nevybočuje z mezí zákona, není svévolné či nepředvídatelné, jelikož místní příslušnost výslovně upravuje zákon o pobytu cizinců (jiná situace by samozřejmě nastala, pokud by žalovaný např. omezoval svou místní příslušnost nad rámec zákona). Nepřijatelnost žádosti z důvodu místní nepříslušnosti zkoumá sám zastupitelský úřad [viz shora citovaný 169h odst. 1 písm. písm. b) zákona o pobytu cizinců], proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za problematické, že se tuto podmínku rozhodl posuzovat již ve fázi přidělování termínů za účelem podání takové žádosti.

[32] V rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, č. 3601/2017 Sb. NSS, rozšířený senát konstatoval, že „[j]*e 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.*“

[33] Jak soud konstatoval v rozsudku ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 - 62, č. 2756/2013 Sb. NSS, „*žadatel o vízum, jakkoli nemá právní nárok na vstup do České republiky, má právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny) při vyřizování žádosti o takový vstup. Toto právo v sobě zahrnuje především předvídatelné a běžným žadatelem obvykle splnitelné procedurální podmínky podání a vyřízení žádosti, k nimž je nutno počítat i možnost podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem, například*

bez nutnosti obracet se na neoficiální zprostředkovatele.“ Cizinci tudíž mají právo podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu. Toto právo však může být, jak soud uvedl v citovaném rozsudku, podmíněno předchozím splněním procedurálních podmínek, mezi něž patří také povinnost sjednat si termín osobního podání žádosti. 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 ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017 - 33).

[34] Pokud se po státu (konajícímu prostřednictvím zastupitelských úřadů) požaduje, aby přizpůsobil své možnosti poptávce po termínech k osobnímu podávání žádostí o pobytová oprávnění tak, aby žádosti bylo možné podávat v reálném čase a lidsky důstojným způsobem, pak by bylo zároveň nespravedlivé a nelogické bránit žalovanému, aby již ve fázi přidělování termínů zkoumal svou místní příslušnost s cílem „neplýtvat“ termíny pro osoby, u nichž shledá svou nepříslušnost.

[35] Nejvyšší správní soud nijak nepopírá své závěry vyslovené totožně v rozsudcích ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 Azs 178/2020 - 105, a ze dne 14. 12. 2020, č. j. 5 Azs 254/2020 - 114, podle kterých stanovení způsobu sjednání termínu je pouze organizačním opatřením a nepředstavuje ani právní předpis, ani opatření obecné povahy. Ačkoliv tato organizační opatření srovnal v těchto rozhodnutích se stanovením úředních hodin, neznamená to, že všechny povinnosti související se sjednáním termínu uložené zastupitelským úřadem musí mít totožný charakter. Podstatné je, aby sledovaly cíl, kterým je zajistit efektivní fungování veřejné správy, a splňovaly limity, kterými jsou podle citovaných rozhodnutí požadavek na zaručení přístupu k podání žádosti za podmínek, které budou předvídatelné, pro běžného žadatele splnitelné a nebudou představovat faktickou překážku podání žádosti (jak bylo ostatně uvedeno již výše).

[36] Nelze přitom přisvědčit stěžovatelům, že požadavek na zaslání skenu pobytové karty představuje nesplnitelnou podmínku. Zde je třeba odkázat na odůvodnění napadeného rozsudku, s nímž se Nejvyšší správní soud zcela ztotožnil. Jakkoliv mohla být formulace požadavku na doložení zákonné podmínky trvání pobytu v délce dvou let, coby podmínky místní příslušnosti žalovaného, zavádějící (žalovaný její splnění požadoval doložit skenem *„platné pobytové karty vydané některou ze zemí, která náleží do územního obvodu vízového centra v Drážďanech prokazující předchozí oprávněný nepřetržitý pobyt po dobu nejméně 2 let“)*, námitkám stěžovatelů nelze přisvědčit. Městský soud správně vyložil, že z této formulace je zřejmé, že žalovaný požadoval doložit splnění podmínky pobytu dvou let v příslušných zemích a nijak tím stěžovatelům nebránil, aby její splnění doložili skenem několika povolení (pobytových karet), z nichž bude v souhrnu vyplývat doba pobytu alespoň dvou let.

[37] Stěžovatelé pouze opakují, že požadavek žalovaného nemohli splnit, aniž by konkrétně polemizovali s argumentací městského soudu. Nejvyšší správní soud tudíž toliko dodává, že výklad stěžovatelů, podle kterého museli doložit sken pouze jedné pobytové karty, je založen na dezinterpretaci výzvy. Jak je zřejmé z vyjádření žalovaného, ani ten nic takového po žadatelích nevyžaduje. Lze mu tedy přisvědčit, že žaloba by byla namístě v případě, že by stěžovatelé doložili oprávněný nepřetržitý pobyt v délce 2 let na území Slovenska několika pobytovými kartami a žalovaný jim přesto termín odmítl poskytnout. Taková situace však nenastala.

[38] Stejně tak Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry městského soudu, podle kterých žalovaný nebyl povinen stěžovatele vyzvat k odstranění vad jejich „žádosti“ o sjednání termínu. Zaprvé nelze souhlasit, že o „žádosti“ o sjednání termínu za účelem osobního podání žádosti o pobytové oprávnění muselo být vedeno správní řízení. Pokud soud shledal v souladu se zákonem o pobytu cizinců elektronickou formu, kterou žalovaný stanovil pro objednávání termínů a dokládání souvisejících dokumentů, neznamená to automaticky, že v takovém případě se objednání a jeho posouzení uskutečňuje ve správním řízení. Z toho, že městský soud akceptoval elektronickou formu registrace, ještě nelze dovozovat, že se celý tento proces odehrává ve správním řízení a že je pak povinností žalovaného vyzývat k odstranění vad podle § 37 odst. 3 správního řádu.

[39] Nejvyšší správní soud pak sdílí i názor, že pokud zastupitelský úřad nemusí vyzývat žadatele k odstranění vad žádosti, které způsobují její nepřijatelnost, tím spíše tak nemusí činit v předchozí fázi, v níž cizinec usiluje teprve o sjednání termínu k osobnímu podání žádosti. Odmítnutí „žádosti“ o sjednání termínu totiž nebrání stěžovatelům, aby kdykoliv požádali o přidělení termínu znovu a náležitě doložili, že splňují podmínku místní příslušnosti žalovaného.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[41] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, žalovanému pak v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rozsah jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. května 2024

Ivo Pospíšil
předseda senátu