



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a Mgr. Martina Lachmanna ve věci

žalobkyně **D. T. H. N., st. přísl.**
v ČR ubytování zajištěno na adrese
zastoupené advokátem Mgr. Markem Sedlákem, advokátem
sídlem Příkop 834/8, Brno

proti

žalovanému **Velvyslanectví České republiky v Hanoji**
sídlem 13 Chu Van An, Hanoj
zastoupený na základě plné moci JUDr. M. K. Ph.D.
zaměstnancem Ministerstva zahraničních věcí České Republiky
sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu spočívajícím v neumožnění sjednání termínu k podání žádosti o udělení krátkodobého schengenského víza

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

I. Žaloba a vyjádření k žalobě

1. Žalobkyně se žalobou domáhá určení, že zásah žalovaného spočívající v tom, že neposkytl žalobkyni termín k osobnímu podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum, přestože žalobkyně o termín schůzky za účelem tohoto podání požádala, byl nezákonný. Žalobkyně se rovněž domáhá vyslovení příkazujícího výroku, že žalovaný je povinen sdělit žalobkyni konkrétní termín k osobnímu podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum do dvou týdnů od právní moci rozsudku.
2. Žalobkyně v žalobě uvedla, že u žalovaného usiluje o podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum. Dne 7. 5. 2018 žalovaný na své úřední desce a webových stránkách zveřejnil informaci, že žadatelé si k osobnímu podání žádosti o krátkodobá schengenská víza musejí sjednat schůzku prostřednictvím emailu a uvedl další podrobnosti k postupu při sjednávání termínu schůzky. Žalovaný zároveň aktualizoval rozpis svých týdenních úředních hodin tak, že jsou v úterý a ve čtvrtek určeny hodiny pro podání žádosti o schengenská víza pouze pro žadatele, kteří si sjednali schůzku prostřednictvím e-mailu. Výjimku mají pouze žadatelé splňující podmínku tzv. „*fast track*“ (podrobnosti jsou uvedeny na webové stránce žalovaného), což se netýká žalobkyně. Žalobkyně v souladu s pokyny uvedenými na úřední desce a webových stránkách žalovaného odeslala dne 22. 5. 2018 žalovanému e-mail, kterým si chtěla sjednat schůzku k osobnímu podání své žádosti. Termín schůzky k osobnímu podání žádosti však žalovaný žalobkyni neposkytl a místo toho jí 22. 5. 2018 zaslal odpověď, v níž sdělil žalobkyni, že vzhledem k naplnění kapacity zastupitelského úřadu byly termíny vyčerpány.
3. Žalobkyně specifikovala, že nezákonný postup, proti kterému směřuje její žaloba, spočívá v jednání žalovaného, který žalobkyni na základě jejího e-mailu, kterým si chtěla dne 22. 5. 2018 sjednat schůzku k podání žádosti o schengenské vízum, neposkytl žádný termín schůzky, ačkoli čl. 9 odst. 2 Vízového kodexu vůbec nepředpokládá situaci, že by žalobkyni žádný termín nebyl poskytnut, ale naopak stanoví pravidlo, že schůzka se má uskutečnit do dvou týdnů ode dne požádání o schůzku, tedy v případě žalobkyně do dvou týdnů od doručení jejího e-mailu.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že nejsou naplněny kumulativní podmínky nezákonného zásahu tak, jak jsou vyloženy zejm. v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Aps 1/2005-69, ze dne 17. 3. 2005. Především není splněna druhá podmínka pro nezákonný zásah. Vízový kodex nelze vykládat v tom smyslu, že by zakládal (subjektivní) právo státního příslušníka třetí země na vydání schengenského víza. V rámci unijního práva neexistuje žádné právo na vízum (v tomto kontextu srov. stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věci C-403/16 El Hassani, ECLI:EU:C:2017:659, bod 91 a násl.). *A maiori ad minus* neexistuje tudíž žádné oprávnění na schůzku za účelem podání žádosti. Existuje pouze právo zastupitelského úřadu sjednání takové schůzky vyžadovat. Tomu sice odpovídá umožnění žadateli tuto povinnost splnit, ale neúspěch sjednání termínu dle skutkového popisu nedosahuje intenzity bránění splnění této povinnosti.

5. Dále je žalovaný toho názoru, že skutek nelze kvalifikovat jako přímý zásah. V tomto ohledu je podle žalovaného případné citovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018, sp. zn. 5 Azs 312/2017. To že volný termín nebyl v okamžiku, kdy o něj žadatel usiloval k dispozici, není nezákonným zásahem, ale nepřímým důsledkem systému registrací osobních schůzek, který vyplývá z jeho účelu. Kdyby byla kapacita správního úřadu ke schůzkám žadatelů neomezená, a tedy v každý okamžik volná pro neomezený počet žadatelů, nebyl by důvod k zavedení takového registračního systému. Takové systémy jsou přitom na zastupitelských úřadech členských států aplikujících schengenskou *acquis* běžné a čl. 9 odst. 4 a čl. 43 odst. 6, písm. e) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 810/2009 ze dne 13. 7. 2009 o kodexu Společenství o vízech (tj. „vízový kodex“) předpokládáné. Registrační systém, který by v okamžiku naplnění kapacity dovozoval registrovat další žadatele navzdory nedostatku kapacity, by nejen zcela postrádal smysl, ale byl by i v rozporu s oprávněním správního orgánu si svou činnost určitým způsobem organizovat a se zásadou rovného zacházení, jak ji stanoví § 7 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Zachování posledně zmiňované zásady je přitom vedle zajištění efektivního chodu správního úřadu hlavním účelem předchozího sjednávání schůzek.
6. Zásah podle žalovaného není ani nezákonný (třetí podmínka), neboť čl. 9 odst. 2 vízového kodexu výslovně opravňuje správní orgán požadovat, aby si žadatel předem sjednal schůzku. Samotný neúspěch žadatele si schůzku sjednat nemůže bez dalšího založit nezákonnost postupu ZÚ Hanoj, ale je vlastní povaze sjednávání schůzek. Vízový kodex dává přitom zastupitelskému úřadu dostatečnou flexibilitu, pokud jde o lhůtu v jaké se schůzka má uskutečnit, když ve svém čl. 9 odst. 4 říká, že „*Schůzka se zpravidla uskuteční do dvou týdnů, od data kdy o tuto schůzku bylo požádáno*“. V této souvislosti je na místě doplnit, že objednávání schůzky k podání schengenského víza na ZÚ Hanoj se od 7. 5. 2018 realizuje na základě e-mailové korespondence, přičemž ZÚ Hanoj pravidelně vyhláší na své webové stránce kód, který je platný do vyčerpání volné kapacity na následující dva týdny. Žalobce tak má možnost požádat o registraci v uvedených termínech a stanoveným způsobem kdykoli v budoucnu.

II. Jednání ve věci

7. Ve věci se konalo jednání dne 12. března 2020. Žalobkyně a její zástupce se k jednání nedostavili, přičemž ve sdělení k soudu ze dne 4. 2. 2020 se z jednání omluvili a souhlasili s rozhodnutím v jejich nepřítomnosti. Žalovaný setrval na svém postoji; poukázal na to, že ve skutkově totožné věci sp. zn. 11 A 132/2018 žalobě městský soud nevyhověl (s tím, že řízení o kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 4 Azs 401/2018 nebylo doposud skončeno) a v dalším odkázal na vyjádření k žalobě.
8. Na jednání soud provedl důkazy: informaci z webu žalovaného ze dne 8. 5. 2018 o změně v rozvržení úředních hodin, informaci z webu žalovaného ze dne 7. 5. 2018 o novém způsobu objednávání žadatelů o schengenská víza, emailovou žádostí žalobce o termín ze dne 22. 5. 2018, emailovým sdělením žalovaného ze dne 22. 5. 2018.

III. Posouzení věci Městským soudem v Praze

9. Podle ustanovení § 82 zákona č. 150/2002 Sb. – soudní řád správní v platném znění (dále jen „s. ř. s.“) platí, že „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“ Podle ustanovení § 87 odst. 1 s. ř. s. platí, že „[s]oud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.“ Podle ustanovení § 87 odst. 2 věta první s. ř. s. platí, že „[s]oud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.“
10. Soud z předložených listin zjistil, že od dne 20. 3. 2018 byly upraveny úřední hodiny pro veřejnost – žadatelé o schengenská víza měli vyhrazené termíny vždy v úterý a čtvrtek v době 8:30 – 12:00. Počínaje dnem 7. 5. 2018 na webových stránkách Velvyslanectví České republiky v Hanoji bylo sděleno, že počíná nový způsob objednávání žadatelů o schengenská víza s tím, že počínaje 7. 5. 2018 budou žadatelé o krátkodobá schengenská víza objednávání k osobnímu podání žádosti prostřednictvím uvedené emailové adresy a alfa numerický kód potřebný k objednávání bude zveřejněn dne 7. 5. 2018 v 16.00 hodin vietnamského času. Alfamerický kód platí do naplnění kapacity zastupitelského úřadu a obnovuje se po uplynutí dvou týdnů. Konkrétní termín k podání žádosti bude sdělen emailem zaslaným na kontaktní emailovou adresu uvedenou v objednávce.
11. Žalobkyně požádala o termín dne 22. 5. 2018 ca v 5:20 hodin. Téhož dne 22. 5. 2018 v 5.22 hodin byla zástupci žalobkyně zaslána automatická odpověď, ve které bylo žalobkyni poděkováno za zájem o termín k osobnímu podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum. Vzhledem k naplnění kapacity zastupitelského úřadu bylo žalobkyni sděleno, že jí není možné vyhovět s tím, že pokud bude její zájem trvat, má sledovat webové stránky zastupitelského úřadu, kde jsou pravidelně zveřejňovány aktuální informace o termínu další registrace.
12. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem je rozhodné splnění pěti podmínek (viz rozsudek ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014 - 32, a ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65). Aby se jednalo o nezákonný zásah, musí být žalobce přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), který je zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti žalobci přímo zasaženo (5. podmínka). Ke splnění podmínek přitom musí dojít kumulativně. Nesplnění byť jediné podmínky vede k závěru, že se o nezákonný zásah nejednalo.
13. Žalobkyně nezákonný zásah spatřuje v tom, že jí vůbec nebyl poskytnut termín k osobnímu podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum, ač o termín schůzky požádala způsobem prezentovaným na webu žalovaného a podle článku 9 odst. 2 vízového kodexu jí měl být termín udělen do dvou týdnů od podání žádosti.
14. Udělení krátkodobého schengenského víza je upraveno vízovým kodexem (srov. článek 1 vízového kodexu). Podle článku 9 odst. 2 vízového kodexu platí, že „žadatel může být

požádán, aby si k podání žádosti sjednal schůzku. Schůzka se zpravidla uskuteční do dvou týdnů od data, kdy o tuto schůzku bylo požádáno.“

15. Žalovaný tedy postupoval zcela v souladu s článkem 9 odst. 2 vízového kodexu, pokud na úřední desce a na webových stránkách zveřejnil informaci, že žadatelé si musí sjednat schůzku k osobnímu podání žádosti o krátkodobá schengenská víza.
16. Strany se rozcházejí v názoru na to, zda uvedené ustanovení byl povinen žalovaný naplnit i v situaci, kdy byla kapacita úřadu pro objednávání žadatelů o schengenská víza vyčerpána.
17. Z emailu žalovaného ze dne 22. 5. 2018 vyplývá (a žalobkyně to ani nezpochybňuje), že důvodem pro odmítnutí žádosti žalobkyně o osobní termín podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum byla naplněná kapacita úřadu. Skutečnost, že k takové situaci může dojít, vyplývá z informace „*nový způsob objednávání žadatelů o schengenská víza*“ zveřejněné na webu žalovaného dne 7. 5. 2018. Právě z této informace vyplývá, že aktuální alfanumerický kód potřebný k objednání bude zveřejněn dne 7. 5. 2018 v 16 hodin vietnamského času a tento kód bude platný do naplnění kapacity úřadu a obnovuje se po uplynutí 2 týdnů.
18. Na základě této informace podle názoru městského soudu měla být žalobkyně dostatečně srozuměna s tím, že kód, který byl zveřejněn, bude platný pouze nejpozději po uplynutí dvou týdnů nebo ještě dříve do naplnění kapacity úřadu. Nepřímo lze poté z uvedené informace taktéž dovodit, že zveřejněním obnoveného alfanumerického kódu vždy dojde k počátku nového „kola“ žádostí identifikovaných tímto kódem a nebude tak docházet k hromadění žádostí, na které již nevyšel termín v předchozím běhu. Zájemci o objednání termínu tak měli zaručeno, že vždy nejpozději po uplynutí dvou týdnů získají novou šanci získat termín, aniž by byl brán zřetel na pořadí předchozích žádostí.
19. Městskému soudu z dokazování vyplynulo, že jestliže žalobkyně žádala o termín dne 22. 5. 2018 ca v 5:20, žádala už po uplynutí dvou týdnů po vyhlášení alfanumerického kódu dne 7. 5. 2018 v 16 hodin. Žalobkyně nijak netvrdila a ani neprokázala, že by žádala už v „novém běhu“ tj. v situaci, kdy byl po dvou týdnech již obnoven alfanumerický kód pro další běh žádostí (dle informace měl být přesný čas obnovení alfanumerického kódu opět zveřejněn). Zůstalo tedy neprokázáno, že by žalobkyně podávala žádost s bezprostředním časovým odstupem od aktuálního alfanumerického kódu. Žalobkyně si tak musela být vědoma, že žádost činí v hraničním termínu – ať už z důvodu předvídatelného vyprázdnění kapacity v aktuálním běhu či z důvodu uplynutí dvoutýdenní platnosti předchozího alfanumerického kódu ze dne 7. 5. 2018, a že její žádost nemusí být úspěšně přijata. To, že by kapacita byla dne 22. 5. 2018 již naplněna, bylo lze podle názoru městského soudu rovněž předvídat. Jestliže totiž úřední hodiny pro podávání žádostí o schengenská víza byly vymezeny na celkem 7 hodin týdně, tj. na 14 hodin za 2 týdny, lze odhadnout, že počet úspěšných žadatelů o termín mohl odpovídat právě této časové dotaci (a s přihlédnutím k času potřebnému k vyřízení žádosti na zastupitelském úřadu při osobním podání). Vymezení úředních hodin na jednotlivé typy nabírání žádosti je přitom právě z kapacitních důvodů legitimním opatřením organizace činnosti zastupitelského úřadu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017 – 33). Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku rovněž dospěl k závěru, že fakt, že v důsledku vyšší

poptávky po podání žádosti není vyhověno všem žadatelům, je pouhým nepřímým důsledkem regulace správního úřadu. To, že poptávka po termínech převyšuje kapacitu žalovaného, jenž tomu musí svou činností uzpůsobit, tak samo o sobě nemůže být nezákonným postupem. V rozsudku ze dne 24. 1. 2018, č. j. 6 Azs 324/2017 – 32 Nejvyšší správní soud poté konstatoval, že pokud stěžovatelka nebyla do budovy zastupitelského úřadu vpuštěna, neboť se tak snažila učinit mimo vyhrazené úřední hodiny, nelze žalovanému jeho postup vytýkat. V takovém případě pak nelze postup žalovaného shledat nezákonným.

20. Ani to, že podle článku 9 odst. 2 vízového kodexu platí, že *„žadatel může být požádán, aby si k podání žádosti sjednal schůzku. Schůzka se zpravidla uskuteční do dvou týdnů od data, kdy o tuto schůzku bylo požádáno“* neznamena kategorický příkaz žalovanému, aby tento termín ve lhůtě dvou týdnů skutečně poskytl. Slovo „zpravidla“ lze obecně vyložit tak, že z tohoto pravidla se připouští výjimka. Podle článku 9 odst. 2 vízového kodexu by běžně schůzka měla být jistě poskytnuta ve lhůtě do dvou týdnů, ale může nastat situace, že správní orgán z různých důvodů v této lhůtě termín schůzky nestanoví. Z vyložených důvodů takovým legitimním důvodem mohou být právě kapacitní důvody. Vzhledem k tomu, že sám vízový kodex takovou možnost výjimky bezpochyby připouští, nelze dospět k jinému názoru, než že postup žalovaného, který po naplnění kapacity už sjednání termínů k podání žádostí na dané období neposkytoval, byl zcela v souladu s uvedeným ustanovením a taktéž není nezákonný.
21. Městský soud považuje za nutné zdůraznit, že žalovaný rovněž žalobkyni prakticky obratem poučil o tom, že bude mít další šanci požádat o termín. Vzhledem k již dvoutýdennímu odstupu od předchozího vygenerování alfanumerického kódu bylo lze tuto šanci očekávat prakticky v nejbližším období. Žalobkyni tedy nic nebránilo v tom, aby žádost o termín (již ostražitěji) podala znovu v následujícím termínu. Současně nebylo prokázáno, že by žalobkyně žádost o vízum potřebovala vyřídit z nějakého důvodu naléhavě a nebylo prokázáno ani to, zda se svou žádostí byla žalobkyně opět neúspěšná i později.
22. Městský soud v Praze celkově na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že v řízení nebylo prokázáno, že by žalovaný tím, že dne 22. 5. 2018 neposkytl termín k osobnímu podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum, žalobkyni nezbytně a přímo zkrátil na jejích právech.
23. Žaloba je tedy nedůvodná, a městský soud ji podle ustanovení § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

24. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o žalobě žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud proto ve výroku II. rozhodl tak, 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 u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno

zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Praze 12. března 2020

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu