



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: D. T. T., narozená ...
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
se sídlem Opletalova 25, Praha 1

proti

žalovanému: Velvyslanectví České republiky v Hanoji
se sídlem 13 Chu Van An, Hanoi, Vietnamská socialistická republika

o žalobě ze dne 9. 2. 2017 na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

takto:

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

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobou ze dne 9. 2. 2017 podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala určení, že zásah žalovaného spočívající v tom, že žalovaný dne 9. 2. 2017 odepřel žalobkyni vstup na zastupitelský úřad České republiky v Hanoji, byl nezákonný.

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

2. V žalobě uvedla, že měla v úmyslu podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky (dále jen „předmětná žádost“) dle § 42a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „z. p. c.“), v rozhodném znění. Právním zástupcem jí bylo vysvětleno, kdy má zastupitelský úřad úřední hodiny (informace o tomto je volně přístupná z webových stránek žalovaného). Dne 9. 2. 2017 se osobně se svým právním zástupcem (a tlumočníci) dostavila do sídla žalovaného za účelem podání předmětné žádosti. Zatímco právnímu zástupci byl vstup umožněn, žalobkyni byl pracovníkem žalovaného odepřen, k čemuž nebyl dle názoru žalobkyně dán žádný důvod. Právní zástupce žalobkyně proto podal stížnost dle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), kdy přílohou tohoto podání byla předmětná žádost, přičemž však stížnosti nebylo vyhověno.
3. Žalobkyně zdůraznila, že předmětnou žádost byla povinna podat osobně (§ 169 odst. 16 z. p. c.) na zastupitelském úřadu (§ 42a odst. 4 z. p. c.), k čemuž citovala rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 10 Azs 153/2016 – 35. Této povinnosti ovšem také odpovídá (ústavně zaručené) právo takto učinit. Ustanovení § 169 odst. 14 z. p. c. přitom předvídá, že zastupitelský úřad pomůže cizinci odstranit vady žádosti na místě, tudíž zákonodárce přímo předpokládá, že to bude sám cizinec, kdo žádost podá. K tomu podotkla, že definici osobního podání z. p. c. a ani s. ř. neobsahuje, ani není řešeno, zda tak za žadatele může učinit jeho právní zástupce. Odepřením vstupu žalobkyni jí bylo odepřeno právo na spravedlivý proces, tj. možnost obracet se na správní orgán se svými žádostmi zákonným způsobem, v čemž žalobkyně spatřuje zcela zjevný nezákonný zásah. Nadto tento postup vedl k imperfektnímu podání, čehož důkazem je i usnesení o zastavení řízení pro jeho bezpředmětnost. V této souvislosti polemizovala se závěrem prvního senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v obdobné věci, že jelikož došlo k zahájení správního řízení, nemohl být žadatel zkrácen na svých veřejných subjektivních právech, neboť i přes komplikace, které podání žádosti předcházely, bylo řízení zahájeno. Žalobkyně se nicméně spíše přiklání k závěrům desátého senátu ve výše označeném rozhodnutí.
4. Závěrem se žalobkyně pro úplnost vyjádřila k systému Visapoint, když odkázala na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která dospěla k závěru, že pokud jde o žádost o dlouhodobý, či trvalý pobyt, nevztahuje se na žadatele povinnost registrace přes tento systém. Žalobkyně nepopírá, že nevyužila registrace v systému Visapoint, ovšem podávala předmětnou žádost v úředních hodinách žalovaného. Vstup do sídla žalovaného jí přitom byl odepřen právě z důvodu nezaregistrování v systému Visapoint.

Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný navrhnul zamítnutí žaloby. Právní zástupce žalobkyně se dostavil do sídla žalovaného dne 9. 2. 2017 v době, která byla vyhrazena pro vydávání cestovních pasů žadatelů o udělení víz a doručování listin v rámci řízení o dlouhodobé vízum/pobyt, a do prostor byl vpuštěn, neboť chtěl doplnit již podanou žádost jiného ze svých klientů. Skutečným cílem však bylo podání žádosti o dlouhodobý pobyt žalobkyně a dalších 7 žádostí občanů Vietnamské socialistické republiky. Pracovník žalovaného postupoval správně, pokud odmítl žádosti přijmout, neboť se právní zástupce nedostavil v úředních hodinách k tomu určených a žadatelka nebyla osobně přítomná. Proti tomuto postupu podal právní zástupce stížnost, která byla přijata a vyhodnocena jako nedůvodná.

6. Dle z. p. c. bylo k zahájení řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nezbytné splnit podmínku osobního podání žádosti. Osobní podání bylo možné učinit na základě předchozí elektronické registrace v systému Visapoint, což je veřejně přístupný internetový rezervační systém, nebo v tzv. živé frontě v úterý a čtvrtek od 11:00 do 12:00 hodin. Postup žalobkyně proto nesplňuje náležitosti řádného podání a jeho akceptací by žalovaný protežoval žalobkyni na úkor jiných žadatelů. Dále žalovaný podotkl, že pojem a obsah úředních hodin správního orgánu není v rámci s. ř. upraven, a je tedy v pravomoci správního orgánu. Zákonnou povinnost podat žádost osobně lze přitom vykonat pouze v úředních hodinách. Ty nelze ignorovat, neboť by tím došlo k popření administrativně právní metody regulace, když dle přesvědčení žalovaného je toto zaručeno rovným, přímým, nediskriminačním způsobem - systémem Visapoint. Obdobné rezervační systémy používají i jiné správní orgány. Konkrétně v roce 2015 bylo v tomto systému provedeno 2 561 úspěšných registrací. Žalobkyně ovšem nevyužila ani systém Visapoint, ani tzv. živou frontu ve vyhrazených úředních hodinách. Pokud by shodným způsobem jako žalobkyně postupovali všichni žadatelé, byl by chod žalovaného paralyzován a současně by byla ohrožena bezpečnost a důstojnost diplomatické mise.

Zpětvzetí žaloby

7. Soudu bylo dne 6. 12. 2019 doručeno podání žalobkyně označené jako zpětvzetí žaloby. Soud k němu však nepřihlížel, a to s ohledem na zmatečnost jeho obsahu, který neodpovídá popisu projednávané věci. Žalobkyně správně uvedla spisovou značku, označení účastníků a hovoří o žádosti ze dne 9. 2. 2017. Současně ovšem zmiňuje, že se jedná o žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, kdy vzhledem k této nečinnosti přistoupila dne 19. 9. 2018 k podání návrhu na opatření proti nečinnosti, přičemž žalovaný ukončil nečinnost až dne 10. 7. 2019. Nyní proto žalobkyně bere svou žalobu zpět a navrhuje přiznání nákladů řízení. V projednávané věci však jde o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, podanou již dne 10. 4. 2017. Soudu přitom není z jeho činnosti známo, že by žalobkyně podávala jakoukoli nečinnostní žalobu, z lustrace vyplývá pouze další řízení sp. zn. 5A 32/2018, které je rovněž řízením o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.

Jednání před soudem

8. Při jednání dne 9. 12. 2019, které proběhlo bez účasti žalobkyně [§ 49 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], žalovaný setrval na svém návrhu na zamítnutí žaloby. Plně odkázal na své písemné vyjádření, poukázal na judikaturu týkající se jeho úředních hodin a vznesl námitku opožděnosti žaloby.
9. Soud při jednání zamítnul návrh na provedení důkazu čestným prohlášením právního zástupce žalobkyně a fotografií žalobkyně před budovou zastupitelského úřadu v plánovaný den podání žádosti z důvodu nadbytečnosti, neboť rozhodné skutečnosti má soud za prokázané z obsahu správního spisu a překrývajících se tvrzení účastníků.

Posouzení žalobních tvrzení

10. Soud se nejprve zabýval námitkou opožděnosti žaloby a návrhem žalovaného na odmítnutí žaloby. K nezákonnému zásahu vůči žalobkyni mělo dojít dne 9. 2. 2017, konec subjektivní dvouměsíční lhůty pro podání žaloby (§ 84 odst. 1 s. ř. s.) připadl na den 10. 4. 2017, jelikož dne 9. 4. 2017 byla neděle (§ 40 odst. 3 s. ř. s.). Žaloba byla dne 10. 4. 2019 zaslána

soudu prostřednictvím držitele poštovní licence, lhůta pro podání žaloby byla tedy zachována (§ 40 odst. 4 s. ř. s.). Námitka opožděnosti žaloby je proto nedůvodná.

11. Vzhledem k tomu, že se žalobkyně domáhala pouze určení toho, zda byl tvrzený zásah nezákonný, soud dle § 87 odst. 1 část věty za středníkem s. ř. s., vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Po posouzení věci soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
12. Soud předně konstatuje, že žalobkyně v souladu s § 83 s. ř. s. k výzvě soudu označila coby žalovaného výlučně zastupitelský úřad, původně za žalovaného označovala i Ministerstvo zahraničních věcí (dále jen „MZV“). Rovněž je dána místní příslušnost zdejšího soudu, neboť žalovaný je součástí širší struktury, a to MZV, uplatní se tedy § 7 odst. 2 s. ř. s. (k pasivní legitimaci a místní příslušnosti srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2017, čj. 4 Azs 168/2017-15). Z tohoto důvodu též žalovaný může komunikovat se soudem prostřednictvím MZV.
13. Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") 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.*
14. Podle § 169 odst. 15 a 16 z. p. c. *cizinec, který není uveden v právním předpise vydaném podle § 182 písm. e), je povinen požádat o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec státním příslušníkem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt. Nesplní-li cizinec tuto povinnost, řízení o žádosti není zahájeno a zastupitelský úřad věc usnesením odloží. Usnesení se pouze poznamená do spisu.*
Žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně. Zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti podle věty první upustit.
15. Obecně k žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s. soud odkazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu 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), z níž vyplývá, že pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem je rozhodné splnění pěti podmínek: žalobce musí být 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.
16. Nutno předeslat, že povinnost předem si sjednat termín podání žádosti, v daném případě v systému Visapoint, se v rozhodné době týkala výhradně víz, viz bod 74 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, a ustanovení § 170 odst. 1 a 2 z. p. c. To sice nevyklučovalo, aby žalobkyně volitelně využila systému Visapoint, též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu však obsáhle pojednává o jeho nefunkčnosti. Žalovaný, ač systém Visapoint opakovaně zmiňuje,

však nenutil žalobkyni, aby jej ke dni podání předmětné žádosti využívala, protože jí umožňoval podat předmětnou žádost v rámci vyhrazených úředních hodin.

17. Jak vyplývá z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č.j. 10 Azs 153/2016-52, „[ž]aloba na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.), jenž měl spočívat v tom, že pracovník zastupitelského úřadu bránil žadateli v osobním podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, neboť žadatel nebyl pro účely podání žádosti registrován v systému Visapoint přidělujícím potenciálním žadatelům o víza termíny k návštěvě daného zastupitelského úřadu za účelem podání žádosti, může být důvodná i tehdy, jestliže se dotyčného žadatele podařilo tuto žádost zastupitelskému úřadu podat tak, že se na ni hledí jako na účinně podanou.“
18. Na druhou stranu je správní orgán jistě oprávněn si svou činnost určitým způsobem zorganizovat, což zahrnuje i rozvržení úředních hodin pro jednotlivé oblasti působnosti správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2018, č.j. 6 Azs 324/2017 – 32). Soud rovněž plně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017 – 33, podle něž „[t]rvání na respektování úředních hodin jednotlivých agend zastupitelského úřadu není přímým zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Jakkoliv má násobně vyšší poptávka po podání žádostí na ZÚ Hanoj za důsledek, že nikoliv všichni žadatelé mohou být v každý okamžik úředních hodin uspokojeni, fakt, že se na některého žadatele nedostane řada, je pouhým nepřímým důsledkem regulace správního úřadu v podobě úředních hodin. V projednávané věci byly úřední hodiny jasně stanoveny v úterý a ve čtvrtek pro žadatele o pobytový titul bez registrace ve Visapointu. Pokud se stěžovatelka dostavila, aniž by byla v systému registrována, bez ohledu na to, zda k ní byla či nebyla povinná, v pondělí, učinila tak zjevně mimo pro ni vyhrazené úřední hodiny.“ (shodně též např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, č.j. 7 Azs 75/2018 – 22). Situace odpovídající projednávané věci byla načrtnuta též v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č.j. 7 Azs 227/2016-36, dle něhož „[ž]adatel podá žádost o dlouhodobý nebo trvalý pobyt nebo o dlouhodobé vízum na "místně příslušném" zastupitelském úřadu. Podá ji jiným způsobem než osobně v termínu určeném zastupitelským úřadem k jejímu podání (ať již jej zastupitelský úřad určuje pomocí systému Visapoint nebo jinak), avšak za situace, že konkrétní podmínky umožňovaly osobní podání žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase. I taková žádost byla účinně podána, i když nebyla podána osobně, a řízení o ní tedy bylo zahájeno. (...) Nicméně v takovém případě lze žádosti nevyhovět jen proto, že nebyla podána osobně.“
19. K úředním hodinám správních orgánů obecně je možno poukázat na usnesení vlády ze dne 25. 10. 1995, č. 595, kterým byly stanoveny jednotné úřední dny pro všechny ústřední a územní orgány státní správy. Žalovaný však není ústředním orgánem státní správy, nadto se v daném případě jednalo o vymezení zvláštních úředních hodin v rámci obecných úředních hodin.
20. Žalobkyně v nyní projednávané věci netvrdila (a též ničím neprokazovala), že by jí bylo znemožňováno učinit osobní podání předmětné žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase ve vyhrazených úředních hodinách žalovaného. Z výše uvedené judikatury jasně vyplývá, že jediné prokázání této okolnosti by mohlo odůvodnit závěr, že trvání na dodržování vyhrazených úředních hodin a související odmítnutí přijetí předmětné žádosti, či odepření vstupu do sídla žalovaného bylo nezákonným zásahem. Jak vyplývá z obsahu správního spisu (stížnost žalobkyně ze dne 9. 2. 2017 a její vyřízení žalovaným ze dne 30. 3. 2017, č.j. 587/2017/HANOI-I), žalobkyně se měla

inkriminovaného dne dostavit do fronty již v 7 hodin ráno, kdy však žalovaný úřední hodiny nemá a neodpovídá za formování fronty před úřadem. Mezi 11 až 12 hodinou nebyla žalobkyně přítomna mezi žadateli, rozhovor konzulárního pracovníka se zástupcem žalobkyně proběhl ve 14:15 za přítomnosti vedoucí konzulárního oddělení a dvou pracovníků MZV. Soud podotýká, že žalobkyně v žalobě neuvedla, kdy přesně se toho dne dostavila do sídla žalovaného, hovoří o úředních hodinách žalovaného bez bližší specifikace. Za těchto okolností se soud přiklonil k tvrzení žalovaného, že se žalobkyně při svém jediném pokusu dostavila mimo vyhrazenou úřední dobu pro podání předmětné žádosti. Současně žalobkyně ani uvedla, proč pokus neopakovala (samozřejmě ve vyhrazených úředních hodinách).

21. Vzhledem k výše uvedenému je soud toho názoru, že žalobkyně měla podat předmětnou žádost v rámci vyhrazených úředních hodiny, a to i za případného strpění určitých obtíží, které jsou s tím spojeny. Pracovník žalovaného tedy nepochybil, pokud žalobkyni odepřel vstup do sídla žalovaného. To, že byla posléze předmětná žádost fakticky přijata spolu se stížností žalobkyně, na uvedeném nic nemění. Dle výše zmíněné judikatury se ostatně žalobkyně vystavila riziku nevyhovění takto „podstrčené“ žádosti bez věcného přezkoumání pro pouhé nedodržení formy jejího podání, k čemuž dle sdělení žalobkyně skutečně došlo.

Závěr

22. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
23. Protože žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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.

Praha 9. prosince 2019

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu