



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobce

a) N.T. L., nar.
bytem ...

...

ad) L Q T, nar.
bytem ...

všichni zastoupeni advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 8, Brno

proti
žalovanému

Velvyslanectví České republiky v Hanoji
sídlem 13 Chu Van An, Hanoi, Vietnam

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

t a k t o :

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

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

1. Žalobci se žalobou domáhají určení, že neumožnění vstupu žalovaným do svých prostor za účelem podání žádostí o pobyt na území Česka bylo nezákonné.
2. Žalobci namítají, že dne 14. 8. 2017 se se svou zástupkyní dostavili na Velvyslanectví České republiky v Hanoji za účelem podání žádostí o pobyt v České republice. Zaměstnankyně žalovaného jim však sdělila, že žádné žádosti nepřijímají a do prostor velvyslanectví nebudou vpuštěni, neboť konzulární úsek je uzavřen.
3. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
4. Kolegium ministra zahraničních věcí na své poradě dne 13. 3. 2017 schválilo materiál ohledně kritické situace konzulárního úseku na Velvyslanectví České republiky v Hanoji a doporučilo ministrovi, aby udělil generální souhlas k přijímání rozhodnutí o operativním omezení činnosti konzulárního úseku na dobu nezbytně nutnou, nejvíce však 21 dnů. O omezení činnosti má rozhodnout náměstek ministra pro řízení sekce právní a konzulární. Ministr s tímto doporučením vyslovil souhlas dne 19. 3. 2017 a generální souhlas udělil.
5. Podle podkladového materiálu ze dne 6. 3. 2017 byl konzulární úsek Velvyslanectví České republiky v Hanoji v kritické situaci. Ve Vietnamu existuje velký převis poptávky po dlouhodobých pobytech v Česku nad kapacitou konzulárního úseku. Kapacita konzulárního úseku je vyčerpána na maximum. Přitom nevyhovující prostorové uspořádání konzulárního úseku neumožňuje navýšení jeho systemizace. Žadatelé doručují své žádosti různými způsoby nad rámec kapacity konzulárního úseku. V důsledku judikatury Nejvyššího správního soudu se jimi přesto konzulární úsek musí také zabývat a vyřídit je. Podle materiálu žádosti docházejí v nekontrolovaném množství a vzhledem na přečerpanou kapacitu úseku nelze zaručit jejich zpracování včas. V případě eskalace situace je třeba operativně rozhodnout o dočasném omezení činnosti konzulárního úseku, kdy v průběhu tohoto omezení by byly zpracovány všechny dosud došlé žádosti a stížnosti. V průběhu této doby by se konzulární úsek omezil pouze na příjem žádostí o krátkodobá schengenská víza a na agendu pomoci českým občanům v nouzi.
6. Dne 10. 8. 2017 žalovaný požádal ministerstvo o dočasné uzavření konzulárního oddělení. Důvodem byla zvýšená aktivita advokátních kanceláří v předchozích dvou až třech týdnech, která vedla k podání cca 300 nových žádostí, které bylo nutno zpracovat. Náměstek ministra zahraničních věcí pro řízení sekce právní a konzulární rozhodl dne 11. 8. 2017 o uzavření konzulárního oddělení na období od 14. 8. 2017 do 24. 8. 2017.

II.

Argumentace účastníků

7. Žalobci namítají, že se na velvyslanectví dostavili v úředních hodinách a neexistuje žádný zákonný důvod, proč nebyli do prostor vpuštěni a nebylo jim umožněno osobně podat žádosti. Žalobci jednání žalovaného považují za nezákonný zásah.

8. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu odmítnout, nebo zamítnout. Žalovaný předně namítá, že pasivně legitimovaným v dané věci je ministerstvo zahraničních věcí (dále také jen „MZV“) a nikoliv velvyslanectví. S účinností od 1. 7. 2017 je zastupitelský úřad útvarem (organizační složkou) MZV v institucionálním i kompetenčním smyslu se všemi z toho plynoucími důsledky. MZV je proto plně přičitatelné jednání velvyslanectví a je tak pasivně legitimováno v řízení, které se týká výkonu veřejné správy zastupitelského úřadu a je oprávněno za velvyslanectví vystupovat.
9. Podle žalovaného je žaloba také nedůvodná. V pondělí dne 14. 8. 2017, kdy se právní zástupce žalobců domáhal podání žádostí o vydání zaměstnanecké karty, resp. dlouhodobého či trvalého pobytu za účelem sloučení rodiny, byl první den, kdy byl konzulární úsek z provozních důvodů uzavřen. O uzavření konzulárního oddělení na období od 14. 8. 2017 do 24. 8. 2017 rozhodl náměstek pro řízení sekce právní a konzulární na základě zmocnění uděleného dne 19. 3. 2017 ministrem zahraničních věcí. Informace o uzavření byla vyvěšena na webových stránkách velvyslanectví.
10. Vlastním důvodem uzavření konzulárního oddělení byla dle žalovaného jeho paralýza způsobená hromadnými žádostmi podanými prostřednictvím advokátních kanceláří v návaznosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu navzdory snahám velvyslanectví a MZV o regulaci počtu podávaných žádostí v míře přiměřené kapacitám daného konzulárního úseku. Nerespektování uzavření konzulárního oddělení ze strany žalobců je podle žalovaného nemravným postupem žalobců, kterému nenáleží soudní ochrana. Žalobci se nemohou domáhat svého práva na spravedlivý proces, pokud si nerespektováním podmínek řádného podání (v úředních hodinách a v době, kdy je úřad otevřen) nemožnost podat žádost sami způsobili. Zastupitelský úřad přesto, zavázán judikaturou Nejvyššího správního soudu, žádosti zpracoval a postoupil ministerstvu vnitra. Na 11. a 13. 12. 2017 byl poté stanoven termín k odstranění vad podání (osobní přítomnost, zaplacení poplatku atd.).
11. Žalovaný dále poznamenává, že žalobci daného dne před velvyslanectvím nebyli přítomni osobně. Přítomen byl pouze zástupce jiné advokátní kanceláře (KGS s.r.o.), než je právní zástupce žalobců. Žalobci požadovaný záznam z bezpečnostních kamer k dispozici není. Záznamy se v cca týdenním intervalu přepisují a velvyslanectví je nearchivuje.
12. Na jednání konaném dne 5. 4. 2018 žalobci i žalovaný setrvali na svých argumentech z písemných podání. Žalovaný na dotaz soudu sdělil, že v průměru zpracovává kolem 2 000 podobných žádostí ročně.

III.

Posouzení žaloby

13. Úvodem městský soud musí odmítnout námitku žalovaného, že není v dané věci pasivně legitimován, že žalovaným by mělo být ministerstvo zahraničních věcí. Této otázce a argumentaci žalovaného se již komplexně věnoval Nejvyšší správní soud a odmítl ji (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2018, č. j. 1 Azs 339/2017 - 49). Městský soud se s tímto právním názorem Nejvyššího správního soudu ztotožňuje a nemá důvod se od něj nyní odchylovat.

14. Otázkou, kterou musí soud v této věci posoudit je, zda uzavření konzulárního oddělení velvyslanectví dne 14. 8. 2017, respektive zrušení úředních hodin v tento den, bylo zákonné či nikoliv. Toto uzavření bylo totiž důvodem, proč žalobci či jejich zástupce nebyli vpuštěni do prostor žalovaného. Jak vyplývá ze správního spisu, žalovaný se souhlasem příslušného náměstka ministerstva zahraničních věcí operativně zrušil ten den úřední hodiny.
15. Soud předem uvádí, že institut úředních hodin, tedy že některé úkony u správního orgánu lze činit pouze v úředních hodinách, je obecně v souladu s právním řádem. Na jednu stranu správní řád sice tento pojem nikde nestanoví; to na rozdíl od daňového řádu, který v § 56 odst. 1 písm. a) stanoví, že správce daně určí a zveřejní úřední hodiny pro veřejnost, ve kterých lze zejména učinit podání ústně do protokolu nebo nahlížet do spisu, a pracovní dobu správce daně, ve které je otevřena podatelna správce daně. Přípustnost institutu úředních hodin lze však dovodit z obecných zásad činnosti správních orgánů.
16. Existence úředních hodin je dána obecnou nezbytností, neboť není ani teoreticky možné, aby na všech úřadech byly přítomny příslušné osoby dvacet čtyři hodin denně, sedm dní v týdnu. Existenci úředních hodin, kterými je omezen styk osob s orgány veřejné správy, akceptuje i judikatura Ústavního soudu (viz např. usnesení sp. zn. II. ÚS 2083/10 ze dne 5. 9. 2012; nálezný sp. zn. II. ÚS 264/09 ze dne 27. 8. 2009 (N 190/54 SbNU 351)) či judikatura správních soudů. Například v rozsudku ze dne 7. 12. 2016, č. j. 4 Ads 199/2016-26. Nejvyšší správní soud uvedl, že „existence úředních hodin na úřadech a jejich význam patří k obecnému povědomí většiny občanů ČR a v obecné rovině se ztotožňuje se závěrem žalovaného, že povinností zaměstnanců správních orgánů není jednat s klienty kdykoliv mimo úřední hodiny“ (bod 25).
17. Soud se tedy domnívá, že existence úředních hodin obecně není protizákonná. V nyní posuzované věci je však zásadní posoudit, zda omezení úředních hodin, tedy v daném případě jejich zrušení na dobu deseti dnů, znamená nepřípustný zásah do práv žalobců.
18. Při posuzování této otázky je třeba zohlednit bohatou judikaturu správních soudů, která se týká konkrétně podávání žádostí o pobyty na zastupitelských úřadech. Z této judikatury jsou pro nyní posuzovaný případ podstatné následující principy.
19. Ochrana proti postupu či praktikám zastupitelského úřadu, které by fakticky znemožňovaly žádost o vízum na něm podat, je možná, a to cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. I 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. Je jistě možné, aby stát zavedl určitá organizační pravidla pro podávání žádostí o víza, třeba proto, aby umožnil efektivní zpracování vyššího počtu žádostí. Tato organizační pravidla však nesmějí (např. svojí neprůhledností, bezdůvodnými průtahy, prostorem pro nekontrolovatelnou libovůli příslušných úředníků či jinými podobnými vlastnostmi) představovat faktickou překážku podávání takových žádostí a nesmějí ani nepřímým způsobem působit k tomu, aby odrazovala žadatele od jejich podávání. Chce-li stát regulovat počet žádostí, má tak učinit zejména tím, že předem stanoví pravidla, z nichž bude plynout, které žádosti pravděpodobně nebudou mít naději na kladné vyřízení (součástí

takovýchto předem stanovených pravidel může být jistě i prvek náhodnosti zakomponovaný do procedury vyřizování žádosti, bude-li mít spravedlivou podobu, např. losování žadatelů o určitý typ víza), či tím, že za vyřízení žádosti stanoví poplatek, jehož výše bude mít jistou odrazující, omezující a regulační funkci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, čj. 8 As 90/2011-62, č. 2756/2013 Sb. NSS).

20. Nejvyšší správní soud také konstatoval, že při podávání žádostí o pobyty na některých zastupitelských úřadech, včetně Velvyslanectví v Hanoji, dochází k dlouhodobému a systematickému svévolnému a neprůhlednému 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, bod 92).
21. Po státu je nutno požadovat, aby, pokud povinnost osobního podání žádosti stanovil, také vytvořil adekvátní podmínky pro to, aby tuto povinnost mohli žadatelé o pobyty či víza přiměřeným způsobem splnit. Uvedenou povinnost totiž stát nesmí zneužívat k jiným účelům, než kvůli nimž byla do zákonné úpravy vtělena, 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. Právem žadatelů je, aby jejich žádost byla v přiměřené lhůtě přijata a posouzena (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, body 94 a 98).
22. Z uvedeného dle městského soudu vyplývá, že omezení osobního podávání žádostí, které je zákonem vyžadováno, skrze dočasné omezení, respektive zrušení úředních hodin, není a priori vyloučeno, ale nesmí být svévolné a musí dodržet zásadu přiměřenosti. V konečném důsledku je nutné zajistit, aby žádost mohla být přijata v přiměřené době. Požadavek na přiměřenost omezení vyplývá ze skutečnosti, že omezení podávání žádostí skrze omezení úředních hodin, je zásahem do práv osob. Je nutno zohlednit, že podle § 4 odst. 4 správního řádu správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Přičemž podání je základním instrumentem, kterým jsou tato práva a oprávněné zájmy uplatňovány. Je-li zákonem vyžadováno osobní podání žádosti, je poté povinností státu dovoditelnou přímo z tohoto ustanovení správního řádu, aby reálně podání žádosti přiměřeným způsobem umožnil. Zásada přiměřenosti obecně vyplývá z principu právního státu, jak opakovaně učinil Ústavní soud (viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), bod 42).
23. Lze tedy konstatovat, že zrušení či omezení úředních hodin lze za určitých mimořádných okolností akceptovat a nemůže být vždy nezákonným zásahem. Nesmí však jít o zrušení svévolné, ale takové, které je podloženo legitimním důvodem a vzhledem k tomuto důvodu je přiměřené. Legitimním důvodem mohou být různé situace. U malých úřadů to může být například i krátkodobá nemoc úředníka, různé mimořádné okolnosti jako zaplavení úřadu, atd. Vždy by však správní orgán měl přijímat aktivní kroky k vyřešení nastalé mimořádné situace a snažit se, aby omezení úředních hodin bylo co nejkratší a nebylo tak nadměrně zasaženo do práv osob, které úřední hodiny potřebují využít.
24. V nyní posuzovaném případě soud v první řadě nepovažuje uzavření konzulárního úseku po dobu jedenácti dnů v srpnu 2017, včetně dne, kdy se vstupu domáhali žalobci, za svévolné. Jak vyplývá z výše uvedených údajů, rozhodnutí o zrušení úředních hodin bylo

přijato náměstkem ministra zahraničních věcí po předchozím generálním souhlasu ministra z důvodů momentální přetížené kapacity konzulárního úseku velvyslanectví. Podstatné také je, že toto omezení bylo sděleno na webových stránkách žalovaného. Je politováníhodné, že toto sdělení bylo zveřejněno až 13. 8. 2017, tedy pouze jeden den před tím, než se žalobci dostavili na velvyslanectví. To však bylo způsobeno tím, že operativní omezení provozu bylo náměstkem schváleno teprve v pátek 11. 8. 2017. Byť toto oznámení s minimálním předstihem mohlo žalobcům způsobit určité těžkosti, nelze tvrdit, že v daný den (14. 8.) bylo naprosto nepředvídatelné. Den předem se o něm mohli dozvědět.

25. Soud také považuje důvod sledovaný žalovaným v tomto případě za legitimní. Důvodem byla mimořádná zahlcenost úřadu, který potřeboval věnovat veškerou kapacitu k vyřízení dosavadních žádostí a jiných podání v zákonných lhůtách.
26. Zde však městský soud musí podotknout, že aby šlo o legitimní důvod omezení úředních hodin, musí se jednat o mimořádnou a tedy do určité míry nepředvídatelnou situaci. Nelze přehlédnout, že situace ohledně přetížené kapacity konzulárního úseku velvyslanectví v Hanoji je známa již několik let, jak vyplývá i z materiálů předložených žalovaným, kde se mluví o další eskalaci situace v roce 2016. Nejvyšší správní soud mluvil o dlouhodobém, několik let trvajícím problému (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, bod 92, 95 a související). Soud však v nyní posuzovaném případě omezení činnosti konzulárního úřadu žalované za legitimní akceptuje. Z předložených materiálů vyplývá, že v létě 2017 došlo k určité eskalaci situace a zvýšenému (až trojnásobně) počtu podání. Soud tedy akceptuje, že navýšení počtu žádostí bylo mimořádné.
27. V daném případě omezení činnosti úřadu trvalo jedenáct dní, respektive devět pracovních dní. Toto omezení nelze považovat v případě žalobců za nepřiměřené. Přitom soud vzal v potaz následující okolnosti. Za prvé toto omezení bylo časově omezeno a doba omezení byla na počátku jasně stanovena a oznámena. Vzhledem k počtu podání, které bylo nutno zpracovat (cca 300), se jeví doba devíti pracovních dnů jako odpovídající. Vzhledem k povaze úkonu, který žalobci mínili na úřadě vykonat (podání žádosti o dlouhodobý pobyt v Česku), není doba deseti dnů, o kterou fakticky mohlo být vyřízení jejich žádosti opožděno, velkým zásahem do jejich práv. V případě dlouhodobého pobytu se zpravidla nejedná o nějakou momentální naléhavou nutnost návštěvy České republiky. V každém případě žalobci nic takového netvrdí. Přijímání žádostí o krátkodobé vízum přerušeno nebylo. Nelze také v posuzování přiměřenosti zásahu do práv žalobců zcela opomenout, byť soud souhlasí, že samo o sobě to nemůže být důvodem pro zamítnutí žaloby (viz právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52), že žalobci své žádosti podali písemně již dne 14. 8. 2017. Jejich žádosti byly tedy přijaty k posouzení, byť je nemohli podat osobně.
28. Závěrem soud doplňuje, že tento případ je nutno odlišit od případů, kdy se žadatelé na úřad dostavili v úředních hodinách (viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2017, č. j. 8A 219/2015-102). V nyní posuzovaném případě totiž, jak bylo vysvětleno výše, se žalobci domáhali vstupu mimo úřední hodiny, které byly v ten konkrétní den zrušeny.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

29. Městský soud tedy z výše uvedených důvodů neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 87 odst. 3 soudního řádu správního zamítl.
30. Žalobci nebyli ve sporu úspěšní a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud tedy ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 soudního řádu správního rozhodl, že žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení. Soud se neztotožnil s argumentací žalovaného, že argumentace před soudem nepatří do jeho běžné činnosti. Je nutno podotknout, že argumentaci před soudem provádělo jménem žalovaného ministerstvo zahraničních věcí. Je ustálenou judikaturou, že ministerstvům náhrada nákladů ve správním soudnictví nepřísluší. Ministerstvo je bezpochyby personálně i materiálně vybaveno, aby svou činnost mohlo kvalifikovaně obhajovat před správním soudem.

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 5.dubna 2018

JUDr. Karla Č h á b e r o v á v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.