

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Ladislava Derky v právní věci žalobce: **H. P. N.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Velvyslanectví České republiky v Hanoji,** se sídlem 13 Chu Van An, Hanoj, Vietnamská socialistická republika, adresa pro doručování: Ministerstvo zahraničních věcí, Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2018, č. j. 9 A 221/2016 – 53,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se žalobce domáhal, aby Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) deklaroval, že zásah žalovaného, spočívající v tom, že dne 16. 12. 2016 vrátil žalobci žádost o udělení dlouhodobého víza za účelem studia a za rodinným účelem, byl nezákonný. Žalobce se zároveň domáhal, aby byla žalovanému uložena povinnost žádost o dlouhodobé vízum převzít zpět.

[2] Městský soud rozsudkem ze dne 20. 6. 2018, č. j. 9 A 221/2016 – 53 (dále jen „napadený rozsudek“) zastavil řízení v části, v níž se žalobce domáhal, aby byla žalovanému uložena povinnost přijmout žalobcovu žádost, neboť žalovaný stejnou žádost přijal dne 10. 4 2017 a žalobce k výzvě soudu vzal v této části žalobu zpět. Ve zbývající části městský soud žalobu zamítl. Konstatoval, že žalobce si prostřednictvím registračního systému Visapoint sjednal na den 16. 12. 2016 termín podání žádosti o dlouhodobé vízum za účelem studia. Žalobce uvedený den předložil žádost o vízum za účelem studia a za rodinným účelem. Skutečnou vůlí žalobce však nebylo získat vízum pro pobyt za účelem studia, ale pouze vízum za účelem rodinným, neboť žalobce předložil doklad o přijetí do základní školy v Brně, přičemž docházka do základní školy není studiem ve smyslu § 64 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V uvedený den přitom měl žalovaný vyhrazené úřední hodiny výlučně pro ty žadatele, kteří žádali o vízum za účelem studia. Nezákonně si tak v daném případě počínal sám žalobce, neboť se účelově registroval v systému Visapoint pro typ víza, o který ve skutečnosti neusiloval a nerespektoval úřední hodiny vyhrazené pro podání žádosti o konkrétní typ víza. Městský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017 – 33, a ze dne 31. 5. 2018, č. j. 7 Azs 75/2018 – 22, podle nichž trvání na respektování úředních hodin jednotlivých agend zastupitelského úřadu není přímým zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. a nelze je žalovanému vytýkat. Opačný přístup by mohl vést k nedůvodnému omezení cílové skupiny, pro kterou jsou konkrétní úřední hodiny určeny (zde studenti).

II.
Kasační stížnost, vyjádření žalovaného, replika žalobce

[3] Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížností. Namítá, že z ustanovení § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyplývalo oprávnění zastupitelského úřadu stanovit povinnost sjednat si termín podání žádosti, nikoliv však již povinnost sjednat tento termín za konkrétním účelem víza. Takový požadavek jde nad rámec zákona. Ani omezování vstupu do prostor zastupitelského úřadu „úředními hodinami“ nemá oporu v zákoně. Stěžovatel si sjednal termín pro dva účely pobytu, žalovaný o nich tudíž mohl provést společné řízení.

[4] Dle § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *vízum k pobytu nad 90 dnů uděluje ministerstvo na žádost cizince, který hodlá pobývat na území za účelem vyžadujícím pobyt na území delší než 3 měsíce*. Tento účel však není zákonem dále nijak konkretizován, zákon neuvádí účel „studium“ ani účel „rodinný“. Stěžovatel se nedotkl žádného ustanovení zákona, kde se vyskytuje slovo „studium“, pouze označil v žádosti kolonku, která fakticky odpovídá tomu, že v České republice chtěl absolvovat poslední ročník základní školy.

[5] Stěžovatel ani nepostupoval účelově. Chtěl požádat o dlouhodobé vízum za účelem společného soužití se svou tetou, jejím manželem a jejich dětmi. Zároveň chtěl v budoucnu v České republice taktéž studovat, pro začátek na základní škole, kde by se naučil českému jazyku. Kurzy českého jazyka nyní navštěvuje v Hanoji a v současnosti podal žádost o dlouhodobý pobyt za účelem studia, o níž doposud nebylo rozhodnuto.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatel se v systému Visapoint záměrně zaregistroval k podání žádosti o dlouhodobé vízum za účelem studia, přestože jeho skutečným záměrem bylo podat žádost o vízum za účelem rodinným. Prakticky to znamená, že jednomu z vietnamských studentů žalobce vyblokoval místo v systému Visapoint a znemožnil mu podání žádosti. Jestliže ustanovení § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců dávalo pravomoc stanovit termín podání žádosti a na zastupitelském úřadě byly vyhrazeny samostatné úřední hodiny pro jednotlivá víza, byl postup žalovaného v souladu s právem.

[7] Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvádí, že podle výkladu správních soudů měl mít každý žadatel zaručeno podání žádosti o vízum do 30 dnů ode dne, kdy o termín požádá. Tomuto požadavku však systém Visapoint neodpovídal a v rozporu se zákonem vietnamským žadatelům nejenže neposkytl termín do 30 dnů, ale neposkytl jej vůbec. Žalovaný tak přenáší odpovědnost za nefunkčnost systému na žadatele a jejich zástupce, kteří musí postupovat způsobem, který Nejvyšší správní soud označil jako „kreativní“. V případě stěžovatele však nejde ani o „kreativní“ postup, neboť usiloval o vízum za účelem studia na základní škole.

III.
Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[10] V posuzovaném případě je skutkově nesporné, že stěžovatel se po předchozí registraci v systému Visapoint pro podání žádosti o dlouhodobé vízum za účelem studia dostavil dne 16. 12. 2016 osobně na zastupitelský úřad v Hanoji. Zde předložil žalovanému formulář žádosti o dlouhodobé vízum, kde v rubrice „účel pobytu“ zaškrtl kolonky „návštěva rodiny“ a „studium“ a doložil, že hodlá navštěvovat základní školu. Po kontrole žádosti ze strany pracovníků zastupitelského úřadu byla žádost stěžovateli vrácena s tím, že žalobce byl registrován v systému Visapoint pro podání žádosti za účelem studia a absolvování základní školy nepředstavuje studium dle zákona o pobytu cizinců.

[11] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, podrobil způsob sjednávání termínů pro podávání žádostí o víza prostřednictvím systému Visapoint kritice, neboť registrace v tomto systému byla dle tvrzení mnoha žadatelů často jen obtížně proveditelná, jelikož systém často vůbec neumožňoval termín k návštěvě zastupitelského úřadu získat. Judikatura správních soudů zároveň již v minulosti poskytla žadatelům do jisté míry účinnou obranu před

nezákonným jednáním veřejné správy spočívajícím v tom, že neposkytne v přiměřené lhůtě možnost podat žádost o vízum standardně předpokládaným způsobem. Soudy za těchto podmínek hodnotily žádost jako účinně podanou i pokud byla podána jinak, než za pomoci systému Visapoint, např. prostřednictvím poštovní služby spolu se žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání či jako příloha stížnosti proti postupu pracovníka zastupitelského úřadu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věci nečinnostních žalob ze dne 20. 7. 2016, č. j. 1 Azs 164/2016 - 27, ze dne 3. 6. 2016, č. j. 5 Azs 85/2016 – 22, ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Azs 281/2015 – 34, či ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 – 48). V posuzovaném případě se však stěžovatel nedomáhá toho, aby žádost byla vyhodnocena jako účinně podaná a žalovanému byla uložena povinnost o žádosti rozhodnout. Takový postup by ostatně ani nedával smysl, neboť stěžovateli se ještě před rozhodnutím městského soudu podařilo tutéž žádost podat znovu dne 30. 4. 2017, a v tomto případě již není sporné, že žalovaný musí o této žádosti rozhodnout.

[12] Rozšířený senát však dále dodává, že již samotná nemožnost získat v přiměřené době termín pro osobní podání žádosti může být nezákonným zásahem. Pokud vskutku k takovému stavu dochází, a to ať již jakýmikoli konkrétními mechanismy (tj. za využití systému Visapoint, příp. použitím jiných způsobů určení termínu pro osobní podání žádosti), 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 jednání konkrétních pracovníků zastupitelského úřadu, 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.

[13] Předmět řízení (tedy jednání veřejné správy, které má být v řízení o zásahové žalobě předmětem posuzování) se odvíjí od žalobních tvrzení. Soud hodnotí to jednání, které žalobce označil jako nezákonný zásah v žalobě, přičemž v případě pochybností vede žalobce k upřesnění či odstranění nejasností (srov. též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160). V nynějším případě stěžovatel spatřoval nezákonný zásah v jednání pracovnice zastupitelského úřadu, která odmítla převzít jeho žádost o dlouhodobé vízum z toho důvodu, že žalobce si sjednal termín pro jiný druh žádosti. Žalovaný měl přitom v předmětnou dobu vyhrazen prostor pro přijímání žádostí o dlouhodobé vízum za účelem studia a nikoliv za jinými účely. Stěžovatel v žalobě netvrdil, že mu žalovaný neumožnil sjednat termín pro podání žádosti za požadovaným účelem, stěžovatel se taktéž nedostavil na zastupitelský úřad v době, kdy žalovaný přijímal žádosti o vízum za účelem návštěvy rodiny či ostatními účely.

[14] Podle § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 14. 8. 2017) platí, že *zastupitelský úřad může stanovit povinnost předem si sjednat termín podání žádosti. Zastupitelský úřad umožní cizinci podání žádosti nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy cizinec o stanovení termínu podání žádosti požádal*. Uvedené ustanovení se vztahuje mimo jiné též na dlouhodobá víza, žalovaný tedy byl oprávněn stanovit povinnost předem sjednat termín podání žádosti. Zákon nestanoví výjimku pro žádný účel dlouhodobého víza, tuto povinnost je tudíž žalovaný oprávněn stanovit pro všechny předpokládané účely. Samotné stanovení úředních hodin (resp. časových oken) pro jednotlivé typy dlouhodobého víza je poté spíše organizační záležitostí zastupitelského úřadu a má taktéž rozumné opodstatnění.

Z organizačního hlediska je pochopitelné, pokud zastupitelský úřad vyhradí určité úřední hodiny pro podávání dlouhodobých víz za stejným účelem, neboť takto je možné poté žádosti efektivně zpracovat. Z judikatury citované městským soudem v napadeném rozsudku vyplývá, že zastupitelský úřad je oprávněn organizovat svou úřední činnost prostřednictvím stanovení úředních hodin pro jednotlivé agendy (rozsudek ze dne 31. 5. 2018, č. j. 7 Azs 75/2018 – 22). Námitka, že zákon neumožňuje žalovanému stanovit termín pro osobní podání žádosti samostatně pro jednotlivé účely pobytu, je tudíž nedůvodná.

[15] V další námitce stěžovatel poněkud překvapivě argumentuje tím, že nehodlal podat žádost o dlouhodobé vízum za účelem studia, neboť zákon o pobytu cizinců s tímto účelem dlouhodobého víza vůbec nepočítá. V systému Visapoint si však v rozporu s tímto tvrzením sjednal termín pro podání žádosti o vízum právě za tímto účelem. Je pravdou, že ustanovení § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců účel dlouhodobého víza blíže nespecifikuje. Podle § 31 odst. 1 písm. b) však platí, že *k žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů je cizinec povinen předložit doklad potvrzující účel pobytu na území*. Pokud je tímto účelem studium, je žadatel povinen předložit doklad o studiu. Vzdělávání na základní škole se přitom za studium dle § 64 zákona o pobytu cizinců nepovažuje, což ani stěžovatel nezpochybňuje. Podle § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zároveň platí, že *žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je oprávněn podat cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů a trvá-li stejný účel pobytu*. Jedním z účelů dlouhodobého pobytu je dle § 42d zákona o pobytu cizinců studium na území. Pokud by zákon nepočítal s udělením dlouhodobého víza za účelem studia, bylo ustanovení o dlouhodobém pobytu za tímto účelem neaplikovatelné, neboť předpokladem pro podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem studia je právě pobyt na základě dlouhodobého víza za stejným účelem. Z těchto důvodů má Nejvyšší správní soud za to, že systematika zákona o pobytu cizinců předpokládá, že jedním z účelů dlouhodobého víza je též studium.

[16] Stěžovatel spatřoval nezákonný zásah žalovaného již v samotné skutečnosti, že žalovaný odmítl převzít jeho žádost o dlouhodobé vízum za účelem návštěvy rodiny, příp. jiným účelem v termínu, který měl stěžovatel sjednaný pro podání žádosti o vízum za účelem studia. Žádné další skutečnosti stěžovatel v žalobě nezmínil. Závěr městského soudu, že toto jednání žalovaného (s ohledem na skutečnost, že žalovaný měl v danou dobu vyhrazeny úřední hodiny pro administraci žádostí o vízum za účelem studia) nepředstavuje bez dalšího nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., je tudíž odpovídající.

[17] Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že se nezabýval otázkou, zda by bylo na místě i přes shora uvedené považovat žádost stěžovatele za účinně podanou, neboť tato otázka nebyla předmětem tohoto řízení.

IV.
Závěr a náklady řízení

[18] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[19] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. října 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu