

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **V. T. B.**, zastoupená Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovaným: **a) Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské nám. 5, Praha 1, a **b) Velvyslanectví České republiky v Hanoji**, se sídlem 13 Chu Van An, Hanoj, Vietnamská socialistická republika, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. srpna 2017, č. j. 8 A 22/2017 - 47,

takto:

I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Dne 20. listopadu 2016 byla žalovanému b) doručena písemná žádost žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny [žádost byla též zaslána na vědomí žalovanému a)]. Tuto žádost podala žalobkyně prostřednictvím zmocněnce, který v průvodním dopise uvedl, že se žalobkyně dostaví osobně na pracoviště žalovaného b) do pěti dnů, kdy doloží originály všech příloh žádosti. Pro případ, že by jí bylo osobní podání žádosti jakkoli znemožněno, požádala žalobkyně o prominutí své osobní účasti ve smyslu § 169 odst. 16 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Dne 23. listopadu 2016 podala žalobkyně stížnost proti postupu žalovaného b), který jí téhož dne neumožnil osobní podání žádosti s odkazem na absenci předchozí registrace v systému Visapoint a příslušné úřední hodiny. Předchozí registraci v systému Visapoint žalobkyně s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu nepovažovala za podmínku pro zahájení řízení o žádosti.

[3] Žalovaný b) usnesením ze dne 18. ledna 2017, č. j. 3503/2016-HANOI-IV zamítl žádost žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti a zároveň zastavil řízení o ní, neboť neshledal dostatečné důvody pro opačný postup. Téhož dne žalovaný b) informoval žalobkyni, že její stížnosti nevyhověl, přičemž o pobytové oprávnění lze žádat na základě rezervace v systému Visapoint v pondělních úředních hodinách a od 25. října 2016 také bez jakékoli rezervace každé úterý a čtvrtek v úředních hodinách určených pro tuto agendu. Žalobkyně se však k žalovanému b) dostavila mimo tuto dobu.

[4] Žalobkyně následně podala proti výše uvedenému usnesení rozklad, jemuž ministr zahraničních věcí rozhodnutím ze dne 5. dubna 2017, č. j. 98917/2017-OPL vyhověl a napadené usnesení zrušil, neboť trpělo nepřezkoumatelností. Žalovaný b) následně usnesením ze dne 12. května 2017, č. j. 1617/2017-HANOI správní řízení opět zastavil pro zjevnou bezpředmětnost. Žalobkyně i toto rozhodnutí napadla rozkladem spojeným s podnětem k prohlášení jeho nicotnosti. Ministr zahraničních věcí rozhodnutím ze dne 2. července 2017, č. j. 108893/2017-OPL usnesení žalovaného b) opět zrušil, tentokrát pro nicotnost z důvodu věcné nepříslušnost žalovaného b) rozhodnout o žádosti žalobkyně, a nařídil žalovanému b) postoupit věc věcně příslušnému orgánu, tedy Ministerstvu vnitra.

[5] Žalobkyně se proti postupu žalovaných a) a b) bránila žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, která byla Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) doručena dne 26. ledna 2017. Zásah žalobkyně vymezila jako „*odepření vstupu žalobkyni dne 23. 11. 2016 na zastupitelský úřad České republiky v Hanoji*“. Na jednání, které proběhlo dne 29. srpna 2017, vzala žalobkyně žalobu proti žalovanému a) zpět. Městský soud proto řízení ve vztahu k žalovanému a) v záhlaví uvedeným rozsudkem zastavil. Ve zbytku žalobu tímtéž rozhodnutím zamítl, neboť ji neshledal důvodnou. Z judikatury Nejvyššího správního soudu dle názoru městského soudu nevyplývá, že jakékoli odepření vstupu žadatele o pobytové oprávnění na zastupitelský úřad je automaticky nezákonným zásahem. Za takový zásah městský soud označil situaci, kdy by zastupitelský úřad neumožnil osobní podání žádosti žadateli registrovanému v systému Visapoint či žadateli, jenž opakovaně o registraci v tomto systému usiloval, avšak neúspěšně. Žalobkyně se však o registraci v systému Visapoint vůbec nepokusila. Městský soud též považoval za důležité, že žalobkyně mohla v době podání žádosti dostavit se k osobnímu podání i bez předchozí registrace, a to v určených úředních hodinách každé úterý a čtvrtek. Žalobkyně se nicméně osobního podání žádosti domáhala ve středu 23. listopadu 2016, i když měla všechny potřebné dokumenty k dispozici již o den dříve, kdy žádost zaslala žalovaným písemně.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost, jíž se domáhala jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatelka zdůraznila, že povinnost sjednat si termín pro osobní podání žádosti prostřednictvím systému Visapoint se vztahuje pouze k žádostem o dlouhodobá víza, přičemž stěžovatelka podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Pokud tedy městský soud uznal, že k nezákonnému zásahu by mohlo dojít tehdy, pokud by žalovaný podmiňoval osobní podání žádosti předchozí registrací v systému Visapoint v těch případech, kdy není povinná, a zároveň tvrdí, že v případě stěžovatelky žalovaný nepostupoval nezákonně, protiřečí si. Stěžovatelka též nesouhlasí s tím, že by měla prokazovat dlouhodobou snahu o registraci v systému Visapoint, jehož nefunkčnost potvrzuje již konstantní judikatura správních soudů i zjištění veřejného ochránce práv a Bezpečnostní informační služby. Navíc ani v rámci tzv. otevřených úředních hodin není možné žádost o povolení k pobytu podat. Po několikahodinovém čekání, kdy se žadatelé nemohou hnout ze svého místa ve frontě, určí ostraha zastupitelského úřadu několik osob, které mohou dále čekat, zda zastupitelský úřad stihne jejich žádosti vyřídit, a ostatní pošle domů. I takový postup navíc ovládá korupce. Takzvanou živou frontu proto nelze považovat za důstojný způsob podávání žádostí, jak požaduje judikatura Nejvyššího správního soudu.

[7] Stěžovatelka tedy považuje za stěžejní, že se na zastupitelský úřad dostavila v úředních hodinách, avšak byl jí znemožněn vstup na jeho půdu, a to právě s odkazem na absenci předchozí registrace v systému Visapoint. Na nezákonnosti tohoto postupu nic nemění skutečnost, že řízení o žádosti stěžovatelky bylo i přesto zahájeno, neboť bude muset opakovaně předkládat některé dokumenty, které u sebe měla v den, kdy jí byl vstup na půdu zastupitelského úřadu odepřen, a podstoupit další úkony. Tím, že jí byl znemožněn přístup ke správnímu orgánu, bylo navíc zasaženo do jejího práva na spravedlivý proces.

[8] Stěžovatelka ke kasační stížnosti přiložila Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Aktuální problémy azylového a cizineckého práva, tři fotografie osob čekajících před objektem Velvyslanectví České republiky v Hanoji v nočních hodinách a zprávu ze dne 11. září 2012 nazvanou „Nedostatky v systému Visapoint odporují mezinárodním závazkům ČR“.

[9] Žalovaný a) považuje kasační stížnost za nedůvodnou. Až do vydání rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, tedy do 30. května 2017, bylo možné vykládat zákon o pobytu cizinců tak, že se povinnost předchozí registrace termínu pro osobní podání žádosti týká i žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu. K tomuto závěru se přiklonil i městský soud ve svém rozsudku sp. zn. 8 A 218/2015. Nelze tedy tvrdit, že by žalovaný b) postupoval v rozporu s platnou právní úpravou. Žalovaný a) dále odmítl názor stěžovatelky, že nebylo možné se v systému Visapoint registrovat. Čekací doba mohla být v důsledku velkého zájmu o termíny pro podání žádostí dlouhá, to však stěžovatelku neopravňuje k obcházení zákonem stanoveného způsobu podání žádosti. Stěžovatelka se fakticky snažila získat neoprávněnou výhodu vůči ostatním žadatelům, neboť odmítala využít i úředních hodin určených pro

přijímání předem neregistrovaných žadatelů. Pokud by soud žalobě vyhověl, musel by zároveň i určit, který dopředu registrovaný žadatel má stěžovatelce ustoupit.

[10] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného a) stěžovatelce k případné replice; ta na ně však již nereagovala.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[12] Na úvod Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka kasační stížností napadla i výrok městského soudu o zastavení řízení vůči žalovanému a), nevznesla však v tomto směru žádnou argumentaci. Jelikož je z kasační stížnosti zřejmé, že stěžovatelka brojí výhradně proti právnímu názoru, který městský soud zaujal k věci samé, Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu ve vztahu k zastavení řízení o žalobě proti žalovanému a) již dále neposuzoval. Jen stručně k tomu lze uvést, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. května 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, č. 3601/2017 Sb. NSS, dospěl k závěru, že v řízení o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v tom, že žadateli bylo ze strany zastupitelského úřadu bráněno v osobním podání žádosti o povolení k pobytu, je žalovaným tento zastupitelský úřad (body 85 a 102 odůvodnění), což platí i po nabytí účinnosti zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. listopadu 2017, č. j. 4 Azs 168/2017 - 15). To, že městský soud jednal jako s žalovaným pouze s Velvyslanectvím České republiky v Hanoji, bylo zcela v souladu s tímto právním názorem.

[13] Zároveň je vhodné uvést, že skutečnost, že řízení o žádosti stěžovatelky bylo i přesto, že podala žádost jinak než osobně, zahájeno (jak vyplývá z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 - 36, č. 3603/2017 Sb. NSS), sama o sobě nebrání úspěchu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v tom, že bylo stěžovatelce bráněno v osobním podání žádosti (body 99 a 103 rozsudku rozšířeného senátu č. j. 10 Azs 153/2016 - 52).

[14] Nejvyšší správní soud dále připomíná, že „*podle zákona o pobytu cizinců se oprávnění pro zastupitelský úřad stanovit cizincům povinnost předem si sjednat termín podání žádosti vztahuje toliko na podání žádosti o víza, nikoli však na podání žádosti o povolení k pobytu*“ (bod 74 rozsudku rozšířeného senátu č. j. 10 Azs 153/2016 - 52 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2017, č. j. 2 Azs 193/2017 - 37). Nejvyššímu správnímu soudu proto není zřejmé, proč městský soud žalobkyni vytýkal, že o registraci v systému Visapoint vůbec neusilovala, když žalobkyně tuto povinnost v listopadu roku 2016 ze zákona neměla. Je sice pravda, že s účinností zákona č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, došlo ke změně právní úpravy a nyní je již možné podmiňovat předchozím sjednáním termínu podání žádosti o jakékoli pobytové oprávnění (srov. § 169f zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 15. srpna 2017), městský soud byl nicméně povinen rozhodovat podle právního stavu účinného v době zásahu [§ 87 odst. 1 věta za středníkem zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád

správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.")], a uvedená novelizace je proto pro projednávaný případ irelevantní.

[15] Je tedy oprávněná výtka stěžovatelky vůči tomu, že městský soud uznal, že by bylo nezákonným zásahem, pokud by žalovaný b) podmiňoval osobní podání předchozím sjednáním termínu, *„pokud by žadatel žádal o pobytový titul v případě, [...] kde není stanovena povinnost registrace v systému VISAPOINT*" (poslední odstavec na straně 6 napadeného rozsudku), a zároveň stěžovatelce kladl k tíži, že o registraci v tomto systému vůbec neusilovala. Rozsudek městského soudu je v tomto směru také poněkud nesrozumitelný, zejména co se týče věty: „*Ustanovení § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nestanovilo, že by byl žalovaný oprávněn vyžadovat registraci pro podání žádosti pro konkrétní účel pobytu.*" Je možné, že městský soud považoval ustanovení § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců za aplikovatelné i na žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. To je však v rozporu se způsobem, jakým toto ustanovení vyložil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše citovaném rozsudku č. j. 10 Azs 153/2016 - 52. V tomto směru tedy závěry městského soudu nejsou správné.

[16] Otázkou nicméně zůstává, zda byl žalovaný b) oprávněn odepřít stěžovatelce vstup do svých prostor proto, že se stěžovatelka dostavila mimo úřední hodiny vyhrazené pro podávání žádostí o pobytové oprávnění. Městský soud podle všeho dospěl k závěru, že ano, neboť stěžovatelce vytkl, že se se svou žádostí nedostavila na zastupitelský úřad v těchto úředních hodinách.

[17] Nejvyšší správní soud se s tímto pohledem na věc ztotožňuje. Stěžovatelka netvrdila, že by se snažila podat žádost osobně v úředních hodinách vymezených pro pobytovou agendu (v úterý a ve čtvrtek, jak vyplývá ze správního spisu), nýbrž rovnou podala žádost nejprve písemně a posléze se ji pokusila osobně „potvrdit" ve středu dne 23. listopadu 2016, tedy, jak výstižně uvedl městský soud, „o své vůli v den a čas, který si sama stanovila". Až v kasační stížnosti stěžovatelka vznesla argumentaci ohledně nemožnosti podat žádost v určených úředních hodinách z důvodu velkého počtu příchozích žadatelů i korupci ovládající systém vpouštění žadatelů do budovy zastupitelského úřadu. Jde však o ničím nepodložená tvrzení, ke kterým navíc Nejvyšší správní soud s ohledem na § 109 odst. 5 s. ř. s. nemůže přihlížet.

[18] Lze tedy uzavřít, že žalovaný b) by jednal nezákonně, pokud by stěžovatelce odmítl umožnit podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu pouze proto, že neměla dopředu sjednaný termín v systému Visapoint. Jelikož však jedním z důvodů, pro něž nebyla stěžovatelka do budovy zastupitelského úřadu vpuštěna, byla i skutečnost, že se tak snažila učinit mimo vyhrazené úřední hodiny, nelze žalovanému b) jeho postup vytýkat. Každý správní orgán je oprávněn si svou činnost určitým způsobem zorganizovat, což zahrnuje i rozvržení úředních hodin pro jednotlivé oblasti působnosti správního orgánu. Stěžovatelka byla o organizaci úředních hodin žalovaného b) prokazatelně informována (při pokusu podat žádost osobně dne 23. listopadu 2016 i v rámci vyřízení její stížnosti; navíc lze předpokládat, že tato informace byla i předtím veřejně dostupná), nicméně se rozhodla toto rozvržení *a priori* nerespektovat. V takovém případě však nelze postup žalovaného shledat nezákonným. Nejvyšší správní soud nad rámec nutného poznamenává, že Ministerstvo vnitra podle informací dostupných ze spisu městského soudu respektuje

judikaturu Nejvyššího správního soudu a žádost stěžovatelky věcně posuzuje, neboť ji vyzvalo k doplnění chybějících příloh žádosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, pročež ji ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s., zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaní měli ve věci plný úspěch, nevznikly jim však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se jim tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 24. ledna 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu