

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **T. H. D.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Velvyslanectví České republiky v Hanoji**, se sídlem Chu Van An 13, Hanoi, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2018, č. j. 11 A 132/2018 - 26,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Ten spatřoval v tom, že mu na jeho žádost žalovaný neposkytl termín k osobnímu podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum ve smyslu čl. 9 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), (dále jen „vízový kodex“). Žádal tudíž, aby městský soud určil, že uvedený zásah byl nezákonný.

II.

[2] Městský soud žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Postup žalovaného totiž podle městského soudu nenaplnil všechny pojmové znaky nezákonného zásahu, jak je

definoval Nejvyšší správní soud v rozsudcích 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. Konkrétně postrádal znaky přímého zkrácení žalobcových práv a nezákonnosti.

III.

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti shora specifikovanému rozsudku městského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatel trvá na tom, že žalovaný se vůči němu dopustil nezákonnému zásahu, neboť mu neposkytl termín k osobnímu podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum, ač o stanovení termínu schůzky dne 22. 5. 2018 požádal. Z čl. 9 odst. 2 vízového kodexu totiž stěžovatel dovozuje, že správní orgán je povinen žadateli o stanovení termínu k osobnímu podání žádosti o vízum tento termín poskytnout, přičemž schůzka by se měla uskutečnit do dvou týdnů ode dne podání žádosti o ni; v případě stěžovatele tomu tak mělo být do dvou týdnů od doručení jeho e-mailové žádosti správnímu orgánu. Vízový kodex podle stěžovatele nepředpokládá situaci, že by žadateli správní orgán vůbec termín neposkytnul.

[5] Stěžovatel především namítá nepřezkoumatelnost a nesrozumitelnost napadeného rozsudku; tuto vadu vykazuje zejména odstavec 14. jeho odůvodnění. Městský soud zde na jednu stranu vyslovil, že z tvrzení stěžovatele ani z předložených listin nevyplývá, že by mu žalovaný neposkytl termín schůzky, na druhou stranu však uvedl, že žalovaný stěžovatelově žádosti o stanovení termínu schůzky nevyhověl. Tyto dva závěry se přitom vzájemně vylučují. Stěžovatel také poukazuje na to, že městský soud v uvedeném odstavci použil formulaci „*žádost o vízum*“, přestože se žalobní argumentace netýká žádosti o vízum samotné, ale o neposkytnutí termínu schůzky, na které by stěžovatel teprve mohl takovou žádost o vízum podat. Podle stěžovatele není z odůvodnění rozsudku zřejmé, zda formulaci „*žádost o vízum*“ použil městský soud omylem (tedy se jedná o písařskou chybu), nebo nikoliv. To by však znamenalo, že se úvahy městského soudu uvedené v tomto odstavci míjejí s podstatou žalobních námitek.

[6] Nesouhlasně se stěžovatel vyjadřuje i k závěru městského soudu v odstavci 15 napadeného rozsudku, podle něhož postupem žalovaného nedošlo ke zkrácení stěžovatelových práv; měl totiž možnost požádat o sjednání termínu k podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum opakovaně. Z čl. 9 odst. 2 vízového kodexu vyplývá, že pokud žadatel požádá o termín schůzky, musí mu být poskytnut. Pokud se tak nestane, jedná se podle stěžovatele ze strany správního orgánu o nezákonný zásah. Takovým postupem správního orgánu je zasaženo do práv žadatele na podání žádosti zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel v souvislosti s uvedeným závěrem městského soudu zdůrazňuje, že o termín k podání žádosti mohl teoreticky žádat opakovaně, aniž by mu byl termín poskytnut. Městskému soudu proto vytýká, že se v napadeném rozsudku přezkoumatelným způsobem nezabýval tím, kolik neúspěšných

pokusů o sjednání schůzky by musel absolvovat, aby byl oprávněn ochrany před nezákonným zásahem využít.

[7] Stěžovatel se neztotožňuje ani se závěrem městského soudu o tom, že postup žalovaného v posuzovaném případě nebyl nezákonný, neboť požadavek žalovaného na sjednání schůzky k podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum byl v souladu s čl. 9 odst. 2 vízového kodexu. Stěžovatel zdůrazňuje, že nezpochybňoval oprávnění žalovaného vyžadovat sjednání schůzky k podání žádosti o vízum; nezákonným však shledával, že mu žalovaný neposkytl termín schůzky, ač o jeho stanovení požádal.

[8] Stěžovatel v souvislosti s tím také odmítá poukaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017 - 33. Ten se podle něj týká jiného typu žádosti, upraveného jinou právní úpravou; rovněž skutkové okolnosti zde zkoumaného případu byly odlišné. Stěžovatel nesouhlasí ani s výkladem slova „*zpravidla*“ uvedeného v české verzi čl. 9 odst. 2 vízového kodexu, provedeného městským soudem, tedy, že toto slovo odkazuje k nějakému obvyklému jevu, ale přesto se z něj připouští výjimka. Má naopak za to, že toto slovo znamená, že k nějakému jevu pravidelně dochází, že je tento jev pravidlem. Navíc se podle stěžovatele slovo „*zpravidla*“ v čl. 9 odst. 2 vízového kodexu nevztahuje k slovu „*uskuteční*“, ale ke lhůtě „*do dvou týdnů*“. Pokud tedy slovo „*zpravidla*“ mělo v posuzovaném případě význam slova „*většinou*“, jak uzavírá městský soud, znamená to podle stěžovatele, že schůzka k podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum se uskuteční vždy, když o to žadatel požádá, většinou do dvou týdnů a výjimečně později. Vízový kodex však podle stěžovatele nepřipouští, že žadateli není termín vůbec poskytnut, jak se to stalo v jeho případě. Věta druhá čl. 9 odst. 2 vízového kodexu představuje ochranu žadatelů právě před takovou situací, ve které se ocitl stěžovatel, tedy, že se od nich vyžaduje povinnost sjednat si schůzku k podání žádosti, ale žádný termín jim není buď vůbec poskytnut, nebo je jim poskytnut až za dlouhou dobu, kdy už o podání žádosti nemají zájem.

[9] Stěžovatel nakonec namítá i to, že městský soud vycházel z nedostatečně zjištěného stavu věci, konkrétně z toho, že běžně byl žadatelům u žalovaného v době, kdy si museli sjednávat schůzku prostřednictvím e-mailu, termín schůzky poskytnut do dvou týdnů a pouze výjimečně nikoliv. Takový závěr však nemá oporu v provedených důkazech. Pokud městský soud vycházel z toho, že výjimečné okolnosti odůvodňují neposkytnutí termínu schůzky, měl si ověřit, zda u žalovaného naopak nebylo běžnou praxí, že termín schůzky většině žadatelů vůbec poskytnut nebyl a bylo spíše výjimečné, když byla nějakému žadateli schůzka stanovena.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti předně uvedl, že registračnímu systému v rámci vízového procesu je z povahy věci vlastní, že neumožní každému zájemci registrovat se v libovolný okamžik. Jeho účelem je totiž zabezpečit efektivní organizaci práce vízového úseku zastupitelského úřadu, a to včetně situací, kdy počet zájemců

překračuje momentální kapacitu úřadu. Podle žalovaného nelze učinit závěr o tom, že odmítl stěžovateli stanovit termínu osobní schůzky pouze na podkladě jednoho stěžovatelova neúspěšného pokusu o registraci v systému.

[11] Ke stěžovatelově námitce nepřezkoumatelnosti a nesrozumitelnosti napadeného rozsudku žalovaný uvedl, že takové vady neshledal. Zkratka *„žádost o vízum“* nikterak nenarušuje logiku argumentace městského soudu, podle které stěžovateli nic nebránilo v tom, aby si podal žádost o schůzku k podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum v následujícím termínu; míněno termínu objednávání prostřednictvím e-mailu podle zveřejněných pravidel. Žalovaný přitom zdůraznil, že takový postup nenaplňuje znaky nezákonného zásahu, jak dovodil i městský soud. Žalovaný k tomu rovněž doplnil, že po soudu nelze spravedlivě požadovat, aby obecně a *pro futuro* stanovil, kolik opakovaných pokusů o registraci či jak dlouhé trvání takových neúspěšných pokusů by již přesáhlo mez přiměřenosti tohoto omezení žadatele se kdykoliv zaregistrovat. Jeden pokus o registraci přitom podle žalovaného tuto mez nepřekračuje. Žalovaný také uvedl, že poukaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017 - 33, podle něhož fakt, že v důsledku vyšší poptávky po podání žádosti není vyhověno všem žadatelům, je pouhým nepřímým důsledkem regulace správního úřadu, byl přiléhavý. I přes určité odlišnosti zde posuzovaného případu a případu nynějšího, je přitom logika fungování registračního systému v případě žádostí o dlouhodobé pobytové tituly zcela stejná.

[12] Stěžovatelovu námitku vztahující se k odst. 15 napadeného rozsudku (viz výše odst. [7]) žalovaný označil za nepřípadnou. Městský soud byl povinen se vypořádat se všemi znaky, které by kumulativně mohly definici nezákonného zásahu naplnit. Ohledně možné nezákonnosti postupu žalovaného pak městský soud správně dovodil, že žalovaný jednal v souladu s čl. 9 odst. 2 vízového kodexu, a tudíž tento znak naplněn není.

[13] Ohledně výkladu slova *„zpravidla“* obsaženého v čl. 9 odst. 2 vízového kodexu se žalovaný ztotožnil se závěrem městského soudu, že poskytuje správnímu orgánu flexibilitu při stanovení termínu schůzky k podání žádosti. Slovo *„zpravidla“* se přitom podle žalovaného skutečně vztahuje ke lhůtě 2 týdnů uvedené v čl. 9 odst. 2 vízového kodex, jak uvádí stěžovatel. Žalovaný stěžovateli přisvědčil i v tom, že není přípustné, aby správní orgán odmítl termín osobní schůzky žadateli poskytnout, ani jej poskytnout až za tak dlouhou dobu, že již žadatel o její poskytnutí nemá zájem. V posuzovaném případě však ani k jedné z těchto situací nedošlo.

[14] Městský soud tudíž dospěl ke správnému závěru, že se žalovaný žádného nezákonného zásahu vůči stěžovateli nedopustil. Žalovaný proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

V.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud předně posuzoval námitku uplatněnou s poukazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že se jí Nejvyšší správní soud zabývá i tehdy, pokud ji stěžovatel nenamítá, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[18] Stěžovatel v kasační stížnosti konkrétně namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Městský soud totiž v jeho odst. 14 dospěl ke dvěma vzájemně se vylučujícím závěrům ohledně (ne)stanovení termínu schůzky k podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum žalovaným a také, že užil formulaci *„žádost o vízum“*, z níž není zřejmé, zda ji skutečně označuje žádost o vízum (která však nebyla předmětem žalobní argumentace), nebo se jedná o zkratku *„žádosti o schůzku k podání žádosti o vízum“*. Stěžovatel také shledává napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, neboť se v něm městský soud řádně nevěnoval tomu, zda byl stěžovatel postupem žalovaného zkrácen na svých právech; zejména k závěru, že stěžovatel mohl o sjednání termínu k podání žádosti o vízum opakovaně žádat, nevysvětlil, po kolika neúspěšných pokusech o sjednání schůzky bude možné učinit závěr, že stěžovatel byl na svých právech postupem žalovaného zkrácen.

[19] Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, jestliže neobsahuje určitý výrok, nesplňuje formální náležitosti podle § 54 odst. 2 s. ř. s., nebo také, nelze-li z rozsudku rozpoznat jeho jednotlivé části (záhlaví, výrokovou část, odůvodnění, poučení), jakož i tehdy, chybí-li věcný a obsahový soulad výrokové část napadeného rozsudku a jeho odůvodnění, nebo absentuje-li odkaz na použité právní normy, na nichž správní soud založil právní hodnocení v souzené věci (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, nebo ze dne 10. 4. 2008, č. j. 7 Afs 78/2007 - 60). Tyto vady zcela zjevně napadený rozsudek nevykazuje.

[20] Napadený rozsudek není nesrozumitelný ani ze stěžovatelem vyjmenovaných důvodů. V odst. 14 napadeného rozsudku kasační soud neshledal stěžovatelem tvrzené dva protichůdné závěry. Městský soud zde nejprve nepřisvědčil tvrzení stěžovatele, že mu žalovaný neposkytl žádný termín schůzky k podání žádosti o vízum (ve smyslu, že stěžovateli vůbec neumožnil osobní podání žádosti), přičemž následně vysvětlil, že žalovaný z kapacitních důvodů nevyhověl jediné stěžovatelem učiněné e-mailové žádosti o stanovení termínu k osobnímu podání žádosti ze dne 22. 5. 2018, a současně stěžovatele

poučil o tom, že pokud bude jeho zájem o krátkodobé vízum trvat, může žádost podat znovu v termínu další registrace. Uvedené závěry městského soudu se nikterak nevylučují.

[21] Nesrozumitelnost napadeného rozsudku nezakládá ani v odst. 14 městským soudem užitá formulace *„žádost o vízum“*. Z kontextu celého odstavce (v němž městský soud odkazuje rovněž na žádost stěžovatele o stanovení termínu k osobnímu podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum ze dne 22. 5. 2018 a sdělení žalovaného o nemožnosti vyhovět stěžovatelově žádosti z kapacitních důvodů také ze dne 22. 5. 2018) je zřejmé, že v něm městský soud pojednává o žádosti stěžovatele o sjednání schůzky k osobnímu podání žádosti o vízum a nikoliv o vlastní žádosti o vízum.

[22] Stěžovatel, jak výše uvedeno, namítá i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Kasační soud proto připomíná, že nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. např. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Městský soud v nyní posuzované věci výstižně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení a řádně se vypořádal s jedinou stěžovatelem uplatněnou žalobní námitkou. Lze proto shrnout, že napadený rozsudek netrpí ani nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[23] Pokud stěžovatel městskému soudu vytýká, že současně s vyslovením závěru o možnosti opakovaně žádat o stanovení termínu osobní schůzky k podání žádosti o vízum, *„neobjasňuje přezkoumatelným způsobem, jakou ochranu by měl žalobce k dispozici a kolik neúspěšných pokusů o sjednání schůzky by musel absolvovat, aby tuto ochranu mohl využít“*, zdůrazňuje Nejvyšší správní soud, že nebylo povinností městského soudu tyto skutečnosti domýšlet a uvádět je v odůvodnění napadeného rozsudku. Pro posouzení věci městským soudem bylo stěžejní, že stěžovatel v žalobě uvedl, že o stanovení termínu k osobní schůzce k podání žádosti o vízum požádal neúspěšně pouze jedenkrát (to ostatně vyplývá i z listin přiložených k žalobě).

[24] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn. Zabýval se proto zbylými kasačními námitkami, spadajícími pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, v nichž stěžovatel namítal, že napadený rozsudek trpí vadou nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Ty však rovněž neshledal důvodnými.

[25] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že postup žalovaného, který stěžovateli k jeho žádosti nestanovil termín osobní schůzky k podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum z důvodu nedostatečné kapacity, nenaplnil znaky nezákonného zásahu ve smyslu rozsudků 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. Stěžovatel také městskému soudu vytýká

nevhodné použití závěrů z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017 - 33, na projednávaný případ a rovněž nesprávný výklad slova „*zpravidla*“ obsaženého v čl. 9 odst. 2 vízového kodexu, mající vliv na posouzení zákonnosti neposkytnutí termínu k osobní schůzce k podání žádosti o vízum žalovaným.

[26] 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.*

[27] Smyslem a účelem tohoto žalobního typu je poskytnout ochranu proti zásahům veřejné moci, proti nimž jiná ochrana není dána. K tomu, které úkony mohou či nemohou být nezákonným zásahem, existuje bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu, přičemž obecně byl nezákonný zásah vymezen již v rozsudku ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, podle něhož „*definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu.*“ Tento právní názor byl akceptován i v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, a následně také doplněn např. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98.

[28] Jelikož Nejvyšší správní soud nedovodil, že v žalobě označené jednání žalovaného – nestanovení termínu k osobní schůzce k podání žádosti o vízum k žádosti stěžovatele, nemůže již z povahy věci představovat nezákonný zásah, a současně shledal, že stěžovatel neměl v posuzovaném případě k dispozici jiný typ žalobního prostředku k ochraně proti tvrzenému postupu žalovaného, dospěl k závěru, že k ochraně svých práv byl stěžovatel oprávněn využít žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Přípustnost žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s. nebylo nutné s ohledem na „*deklaratorní*“ typ stěžovatelovy žaloby v nyní posuzovaném případě zkoumat (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160).

[29] K vyslovení závěru o důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, musí být kumulativně naplněny pojmové znaky nezákonného zásahu. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku přiléhavě poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz výše odst. [3]). Již v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65 Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*[o]chrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je*

důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah" v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu" (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout." Tyto podmínky doznaly od vydání citovaného rozsudku změn v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., v jejímž důsledku se lze žalobou domáhat i pouhého určení, že zásah byl nezákonný, 6. podmínka tak ztratila relevanci.

[30] Podle čl. 9 odst. 2 vízového kodexu, který upravuje žádosti o krátkodobá schengenská víza, *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.*

[31] V nyní posuzovaném případě byl stěžovatel *„požádán"* o sjednání schůzky k osobnímu podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum ve smyslu citovaného ustanovení obecným prohlášením žalovaného o zavedení nového způsobu objednávání žadatelů o schengenská víza ze dne 7. 5. 2018. Z tohoto prohlášení vyplývá, že od 7. 5. 2018 jsou žadatelé povinni objednat se k osobnímu podání žádosti prostřednictvím e-mailové adresy, do jejíhož předmětu je nutné napsat aktuální alfanumerický kód, který platí do naplnění kapacity žalovaného a obnovuje se po uplynutí 2 týdnů. Přesný čas obnovení alfanumerického kódu bude vždy zveřejněn na webových stránkách žalovaného. Konkrétní termín schůzky bude následně sdělen žalovaným e-mailem na e-mailovou adresu žadatele uvedenou v objednávce. Stěžovatel podal žádost o stanovení termínu k osobnímu podání žádosti dne 22. 5. 2018, přičemž z důvodu plné kapacity mu žalovaný nevyhověl. Upozornil jej však na to, že může sledovat webové stránky žalovaného, kde jsou pravidelně zveřejňovány aktuální informace o termínu další registrace.

[32] Městský soud dospěl v napadeném rozsudku k závěru, že nebyly naplněny pojmové znaky nezákonného zásahu, konkrétně, že stěžovatel nebyl postupem žalovaného – nestanovením termínu k osobní schůzce k podání žádosti o vízum - přímo zkrácen na právech a že se nejednalo o postup nezákonný; tedy, že nebyly naplněny již první tři výše vymezené pojmové znaky zásahu jako předpoklad k poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s. (viz odst. [30])

[33] Ohledně registrací žádostí v systémech zastupitelských úřadů již Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 - 62, vyslovil, že *„[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 nepřímo 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 i jistě 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."

[34] V rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „*si je vědom, že zejména v zemích, kde existuje vysoký přetlak poptávky po zaměstnání v České republice nad nabídkou, kterou je Česká republika z politických, společenských a ekonomických důvodů ochotna akceptovat (typicky Vietnam či Ukrajina), musí existovat systém, který efektivně, tedy zejména za únosných nákladů, jež ponese český stát, dokáže zvládnout velkou masu žádostí o pobytová oprávnění nejrůznějšího druhů, z nichž převážné většině nebude vyhověno. [...] Není ani pochyb o tom, že právě v zemích jako Vietnam či Ukrajina se nabízí ke zvládnutí administrace žádostí využití informačních technologií. Tyto technologie však musí být používány způsobem, který strukturuje masu žadatelů podle pravidel, která nejsou svévolná a která pokud možno vyloučí rozhodování o žádostech na základě jiných než racionálních a férových kritérií. Jakýkoli jiný postup, a to v kterékoli fázi administrace žádostí, může být podle okolností nezákonným zásahem, proti kterému se dotčené osoby mohou bránit zásahovou žalobou.*"

[35] Ačkoliv se právě citované rozsudky zabývají jinými typy pobytových oprávnění (žádost o vízum k pobytu nad 90 dnů, resp. žádost o zaměstnaneckou kartu), než je předmětem tohoto rozsudku (žádost o krátkodobé schengenské vízum), není důvod neaplikovat uvedené závěry ohledně organizačních pravidel pro podávání žádostí o pobytová oprávnění i v nyní posuzované věci. To ostatně platí i o závěrech vyslovených k této otázce Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017 - 33, týkajícího se podání žádosti o dlouhodobý pobyt, na jehož závěr ohledně regulace podávání žádostí o víza poukazoval městský soud.

[36] Výše popsaný způsob (viz odst. [32]) objednávání žadatelů o krátkodobá schengenská víza k osobnímu podání žádosti stanovený v oznámení žalovaného ze dne 7. 5. 2018 je jednak postupem předvídaným zněním čl. 9 odst. 2 vízového kodexu, podle něhož „*[ž]adatel může být požádán, aby si k podání žádosti sjednal schůzku[...]*", a jednak postupem plně vyhovujícím výše uvedeným judikaturním požadavkům na organizaci registračního systému (ať již jde o žádost jako takovou, či o žádost o sjednání schůzky k jejímu podání).

[37] Ze zjištěného skutkového stavu, jejž stěžovatel nerozporuje, nevyplynulo, že by tento systém fungoval svévolně, neprůhledně, diskriminačně, neracionálně či neférově. V případě stěžovatele ani nelze hovořit o tom, že by mu tento systém dlouhodobě znemožňoval podat žádost o sjednání schůzky k podání žádosti o udělení krátkodobého schengenského víza, neboť zásahovou žalobu podal již po jednom neúspěšném pokusu o sjednání termínu k osobní schůzce k podání žádosti o vízum. Intervence soudu by přitom byla na místě až tehdy, pokud by sjednání termínu k osobnímu podání žádosti o vízum nebylo s ohledem na kapacitu a organizaci žalovaného v podstatě možné, případně pokud by nebylo možné v přiměřené době. Tak tomu však v posuzované věci nebylo a postup žalovaného spočívající v tom, že stěžovateli na jeho první a jedinou žádost nestanovil termín k osobnímu podání žádosti o udělení víza z důvodu nedostatečné kapacity tedy nelze považovat bez dalšího za nezákonný. To správně dovodil i městský soud.

[38] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že postup žalovaného nebyl v rozporu ani se zněním čl. 9 odst. 2 věta druhá vízového kodexu. Ze znění tohoto ustanovení a z logiky věci je zřejmé, že lhůta 2 týdnů k uskutečnění osobní schůzky by se na stěžovatele vztahovala pouze za situace, kdy by podal žádost o osobní schůzku včas před naplněním kapacity zastupitelského úřadu v daném dvoutýdenním období se specifickým alfanumerickým kódem. Tomu odpovídá i text oznámení žalovaného o novém způsobu objednávání žadatelů o schengenská víza ze dne 7. 5. 2018, v němž je uvedeno, že konkrétní termín k podání žádosti o vízum bude žadateli (myšleno žadateli, který úspěšně podal svou žádost o osobní schůzku před naplněním kapacity zastupitelského úřadu v daném období) sdělen e-mailem na e-mailovou adresu uvedenou v žádosti o osobní schůzku. Je logické, že „neúspěšným“ žadatelům o osobní schůzku v daném období její termín nebude stanoven, jako tomu ostatně bylo i v případě stěžovatele. Ve zpravidla dvoutýdenní lhůtě se podle čl. 9 odst. 2 věta druhá vízového kodexu osobní schůzka stanoví v daném období pouze žadatelům do dané kapacity, přičemž jak lze dovodit ze slova *„zpravidla“*, můžou nastat případy, že se tak stane až po této lhůtě, jak ve shodě se stěžovatelem potvrdil i žalovaný. Pro posouzení nynější věci je však stěžovatelova argumentace větou druhou čl. 9 odst. 2 vízového kodexu nepřípadná.

[39] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené přisvědčuje městskému soudu v tom, že nebyla splněna především 3. výše zmíněná podmínka důvodnosti ochrany před nezákonným zásahem ve smyslu citovaného rozsudku č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, neboť postup žalovaného nebyl nezákonný. Rovněž má ve shodě s městským soudem za to, že ani 1. a 2. podmínka, tj. přímé zkrácení na stěžovatelových právech, naplněny nebyly. Po první neúspěšné žádosti stěžovatele o stanovení termínu osobní schůzky k podání žádosti o vízum stěžovateli nic nebránilo v tom tuto žádost opakovaně podat v dalším termínu. Jak výše uvedeno, smyslem objednacích systémů u žádostí o různá pobytová oprávnění na zastupitelských úřadech je regulace počtu žádostí, které správní orgán přijme k vyřízení; takový účel je přitom legitimní a nerozporný s právními předpisy, jak uvedeno ve výše citované judikatuře Nejvyššího správního soudu. Postupem žalovaného tedy v nynější věci nedošlo přímo, ani nepřímo ke zkrácení stěžovatelových práv, tedy ani práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[40] Kasační soud shledává nedůvodnou i stěžovatelovu námitku, že městský soud založil své rozhodnutí na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci, neboť v napadeném rozsudku vychází z úvahy, že běžně byl žadatelům u žalovaného v době, kdy si museli sjednávat schůzku k podání žádosti o vízum prostřednictvím e-mailu, termín schůzky poskytnut do 2 týdnů a pouze výjimečně nikoliv. Takový závěr z odůvodnění napadeného rozsudku nevyplývá. Ve stěžovatelem citované pasáži napadeného rozsudku se městský soud zabýval výkladem věty druhé čl. 9 odst. 2 vízového kodexu a nevyjadřoval se k reálné situaci ohledně sjednávání osobních schůzek u žalovaného, z níž by nadto následně dovozoval nějaké právní závěry pro posuzovanou věc.

[41] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že postup žalovaného, který stěžovateli k jeho žádosti nestanovil termín osobní schůzky k podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum z důvodu nedostatečné kapacity, nesplňuje kumulativně všechny pojmové znaky nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. a citované judikatury kasačního soudu. Městský soud tudíž nepochybil, dospěl-li k závěru o nedůvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného.

VI.

[42] Kasační stížnost není pro právě uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[43] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný byl ve věci účastníkem úspěšným, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Kasační soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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

V Brně dne 29. května 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu