

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci **žalobkyně: H. P. T.**, nar. X státní přísl.Vietnamské socialistické republiky, zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Brno, Příkop 8, **proti žalovanému : Ministerstvo vnitra** se sídlem Nad štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

t a k t o:

- I. **Žaloba se odmítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Žalobkyni se vrací soudní poplatek ve výši 2000 Kč zaplacený z podané žaloby v kolcích do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám právního zástupce žalobkyně Mgr. marka Sedláka, advokáta.**

O d ů v o d ě n í:

I. Žaloba

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu, který spatřovala v tom, že žalovaný vrátil žalobkyni řádně podanou žádost ze dne 8.4. 2016 o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území ČR bez věcného projednání této žádosti.

Žalobkyně v podané žalobě uvedla, že žádost o povolení k dlouhodobému pobytu podala osobně v souladu se zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, který upravuje způsob podání žádosti (osobně) a místo podání žádosti (žalovanému), bez jakýchkoliv dalších specifikací. Přestože žalobkyně vyhověla všem zákonným požadavkům na podání své žádosti a zahájení řízení, žalovaný žádost žalobkyni vrátil přípisem ze dne 21.4.2016 s argumentací, že řízení nebylo zahájeno a žádost podaná na podatelně není žádostí podanou osobně.

Žalobkyně s touto argumentací nesouhlasí s odkazem na vyhl. č. 259//2012, o podrobnostech výkonu spisové služby a na interní předpis – Nařízení Ministerstva vnitra 5/2008, kterým se vydává spisový a skartační řád. Namítá, že tyto předpisy neobsahují žádnou úpravu, která by argumentaci žalovaného o místě podání podporovala. Naopak ustanovení tohoto Nařízení stanoví, že jediným místem, výslovně určeným pro příjem osobních podání, je podatelna. Žalobkyně nesouhlasí ani s poukazem žalovaného na ustanovení § 37 odst. 1 a § 15 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, že osobním podáním je úkon učiněný přímo vůči oprávněné osobě. Žalobkyně dovozuje, že v dané věci platí obecná úprava pro

zahájení řízení dle § 37 odst. 6 správního řádu, neboť ust. § 15 odst. 2 se týká úkonů správního orgánu oprávněnými úředními osobami, žádost podaná žalobkyní však takovým úkonem správního orgánu není. Žalobkyně dále tvrdí, že na svém právu podat žádost o povolení k pobytu nemůže být omezena interními předpisy žalovaného. Nezákonný zásah žalovaného proto spatřuje v tom, že žalovaný řádně podanou žádost vrátil žalobkyni bez věcného projednání.

Z uvedených důvodů žalobkyně navrhl, aby soud vydal tento rozsudek :

- I. Určuje se, že jednání žalovaného, jímž žalobkyni k rukám jejího právního zástupce vrátil úřední tiskopis žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu, kterou podala dne 8.4.2016 na podatelně žalovaného na adrese nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, bylo nezákonným zásahem.
- II. Žalovanému se přikazuje, aby od žalobkyně převzal zpět úřední tiskopis žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu a účelem strpění pobytu, kterou podala dne 8.4. 2016 na podatelně žalovaného na adrese nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4 a aby o žádosti rozhodl.

II. Vyjádření žalovaného Ministerstva vnitra

Žalované Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření nesouhlasí s podanou žalobou a tvrdí, že jeho postup byl v souladu se zákonem. Uvádí, že splnit povinnost osobního podání žádosti lze jen tím způsobem, že žádost do dispozice správního orgánu předává osoba s tím, že osobně projevuje vůli podat žádost před pracovníkem správního orgánu, který je k tomu oprávněn podle interních předpisů. Přijetí žádosti je totiž úkonem oprávněné úřední osoby dle § 15 odst. 2 správního řádu. Tento způsob podání vyžaduje ověření žadatele, prokázáním jeho totožnosti. Žádost je podána v okamžiku, kdy ji cizinec předloží a správní orgán ji přijme. Až tímto okamžikem lze mít žádost za podanou a řízení za zahájené. V dané věci tyto podmínky zahájení řízení splněny nebyly, a proto žalovaný navrhl, aby soud podanou žalobu zamítl.

III. Replika žalobkyně

Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že žalovaný hodnotil své jednání toliko z hlediska zákona o pobytu cizinců a správního řádu. Přisvědčila tomu, že bez ohledu na vrácení žádosti bylo řízení zahájeno a v případě průtahů se žalobkyně může domáhat soudní ochrany žalobou proti nečinnosti. Žalobkyně však nicméně svou žalobu směřuje proti nezákonnosti jednání žalovaného z hlediska porušení předpisů upravujících spisovou službu, tj. zákona č. 499/2004 Sb. a vyhl. č. 259/2012 Sb. Tyto předpisy neumožňují původci dokumentu podání vrátit. Žalobkyně se ocitla v situaci, kdy z hlediska procesních předpisů byla žádost podána, řízení bylo zahájeno, ale z důvodu porušení spisové služby nyní žalovaný tuto žádost nemá k dispozici.

IV. Posouzení věci městským soudem

Městský soud v Praze na základě podané žaloby posoudil tvrzení žalobce o nezákonném zásahu, přičemž vyšel z prokázaného skutkového stavu a z návrhu výroku rozsudku.

V souzené věci ze správního spisu a z přílohy žalobkyně, jímž je přípis žalovaného ze dne 21.4.2016 o vrácení žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, vyplývá a mezi účastníky není sporný skutkový stav věci. Ten spočívá v tom, že žalobkyně dne 8.4.2016 na podatelně Ministerstva vnitra podala žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území ČR a následně žalovaný přípisem ze dne 21.4.2016 tuto žádost žalobkyni vrátil s odůvodněním, že dle § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 37 odst. 1 a § 15 odst. 2 správního řádu nelze na žádost žalobkyně pohlížet jako na žádost podanou osobně. Z tohoto důvodu byl úřední tiskopis žádosti vrácen žalobkyni.

Z hlediska soudní ochrany proti nezákonnému zásahu je stěžejní otázkou, zda uvedené jednání žalovaného, jímž byla žalobkyni vrácena žádost o dlouhodobý pobyt na území bez věcného projednání žádosti, lze kvalifikovat jako nezákonný zásah a zda tedy lze žalobkyni v tomto případě poskytnout soudní ochranu v režimu správní žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením.

Soud vyšel z následující právní úpravy:

Podle ust. § 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.

Podle § 85 s.ř.s. žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

V souzené věci se žalobkyně v návrhu výroku rozsudku nedomáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný, ale domáhá se rovněž výroku rozsudku, jímž by soud žalovanému přikázal, aby od žalobkyně převzal zpět úřední tiskopis žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu a účelem strpění pobytu a aby o žádosti rozhodl.

Připustnost podané žaloby tedy závisí na posouzení, zda jednání žalovaného zasahuje do práv žalobkyně a zda se ochrany nebo nápravy stavu vzniklého při a po podání žádosti žalobkyně v podatelně Ministerstva vnitra lze domoci jinými právními prostředky.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 7 Aps 3/2008-98 vyslovil, že: „zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Městský soud v této věci, při úvaze o jiném ochranném či nápravném právním prostředku ve smyslu § 85 s.ř.s. považuje za zásadní a relevantní, zda žalobkyní tvrzený postup žalovaného vykazuje známky úkonu závazné povahy, jenž zasahují přímo do sféry práv a povinností žalobkyně a zda v tomto směru lze dosáhnout nápravy jinak, než domáhat se jí žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Co je podstatné pro tuto věc, a to i s ohledem na repliku žalobkyně, je, že kdokoliv se nemůže úspěšně domáhat ochrany zásahovou žalobou vždy tam, kde jde o jakýkoliv akt, postup, konání, jevíci se v rozporu s právem (jakékoliv porušení práva) jen proto, že není rozhodnutím. Klíčovým rozlišovacím kritériem (dle stejného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Aps 3/2008-98) má být to, zda jde o úkon správního orgánu *závazné povahy, zasahující do sféry práv a povinností jednotlivce*. To, zda jde o úkon zasahující do práv jednotlivce, závisí na skutkových okolnostech úkonu a na tom, k jakému cíli takový úkon směřuje.

Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře několikrát vyslovil k otázce subsidiarity žalob na ochranu před nezákonným zásahem. Např. v rozsudku č. j. 2 Aps 5/2012-52 vyslovil, že „řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu je třeba vnímat jako jistou sběrnou kategorii, zajišťující ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob v situacích, kdy jiná forma obrany, předvídaná soudním řádem správním, nepřichází v úvahu. Jde tedy o subsidiární prostředek ochrany před činností veřejné správy; zákonným vyjádřením této subsidiarity je již citovaný § 85 s. ř. s. Jestliže proti konkrétnímu postupu veřejné správy existuje jiný prostředek nápravy, nepřichází zásahová žaloba pro dotčený subjekt v úvahu. Jedním z těchto prostředků je nepochybně žaloba proti správnímu rozhodnutí. Institut žaloby proti nezákonnému zásahu přitom „nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímou žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Přednost žaloby na ochranu před nečinností pak vyplývá z rozsudku NSS č. j. 1 Aps 1/2011 – 101, podle kterého *dospěje-li soud k závěru, že se žalobce může domáhat soudní ochrany žalobou nečinností (§ 79 s. ř. s.), je na místě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout*.

Otázka subsidiarity zásahové žaloby oproti jiným formám soudní ochrany (žaloba proti rozhodnutí, žaloba na ochranu proti nečinnosti) pro daný případ tedy závisí na tom, co žalobkyně žádostí, která jí byla vrácena bez vyřízení sledovala, jakého přiznání práva se jí domáhala, jaký význam má pro ni reakce žalovaného v odmítnutí věcného projednání žádosti. Znamená to posoudit, zda reakce žalovaného skutečně svědčí o nezákonném zásahu v takové míře a intenzitě, že tento stav nelze napravit jinými právními prostředky, a to i pro případ, že by takové právní prostředky existovaly, avšak nezaručovaly by požadovaná práva, a tedy by bylo na místě subsidiárně připustit zásahovou žalobu.

V dané věci tvrzení žalobkyně a nesporný skutkový stav nesevředly o naplnění procesních předpokladů pro projednání zásahové žaloby.

Ze skutkových okolností, ale i z obsahu a petitu podané žaloby je zřejmé, že účelem podání žádosti je získání pobytového oprávnění, přičemž o žádosti o udělení pobytového oprávnění vydává žalovaný rozhodnutí. Tím, že žalobkyně za zásah do svých práv považuje *vrácení žádosti bez věcného projednání*, je povaha zásahu do jejích práv dána nikoliv pouze tím, že jí byla žádost vrácena, ale především tím, že byla-li jí vrácena, nebylo o ní rozhodnuto, a ani neběželo regulérní řízení, které mělo vést k rozhodnutí o právech žalobkyně. Cílem a smyslem podané žádosti je dosáhnout rozhodnutí o druhu pobytového oprávnění, o něž žalobkyně žádala. Na skutečnost, že žalobkyně podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu, byť tak neučinila v mezích interního předpisu osobně vůči oprávněné úřední osobě, ale na podatelně žalovaného, lze obdobně vztáhnout závěry soudní judikatury, která se vyjádřila sice k jiné záležitosti podávání žádostí o pobytové oprávnění v systému Visapoint v zahraničí, avšak z hlediska otázky účinného podání žádosti lze tyto závěry aplikovat i v této věci. Městský soud v Praze ve svých rozsudcích (např. sp. zn. 6A 188/2015, sp. zn. 9A 30/2016, sp. zn. 10 A 12/2016) vyslovil, že v případě žádosti podané jako příloha ke stížnosti na postup zastupitelského úřadu, bylo správní řízení zahájeno, neboť žádost o povolení k trvalému pobytu byla podána u *příslušného zastupitelského úřadu* a byla podána *osobně*. Prokazatelně k podání žádosti došlo tím, že byla jako příloha předána spolu se stížností na postup pracovnice při přijímání samotné žádosti v podatelně zastupitelského úřadu. Minimálně v tomto okamžiku měl zastupitelský úřad žádost ve své dispozici. V souzených věcech bylo také nerozhodné, že žádost byla následně žalobci vrácena zpět. Byť se uvedené případy vztahovaly na speciální postup podávání žádostí, rovněž osobně, v zahraničí, lze i v případě žalobkyně dovodit, že nedodržela-li žalobkyně předepsaný postup při podání žádosti, neznamená to, že žádost nebyla podána a nemělo o ní být rozhodováno. I v případě, kdy by proces podání žádosti žalobkyně vykazoval vady (zde vady osobního podání vůči oprávněné úřední osobě), šlo by nikoliv o stav, že žádost nebyla podána, ale o situaci, kdy žádost, která podána byla, vykazovala vady. Bylo-li nedostatkem, že žádost nebyla podána výlučně u konkrétní oprávněné úřední osoby, mohl být tento nedostatek, po seznámení správního orgánu s obsahem podané žádosti, odstraňován postupem podle § 45 odst. 2 správního řádu, podle kterého *nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit*. Jestliže žalovaný způsob podání žádosti „osobně“ opírá o vnitřní předpis (stanovení oprávněné úřední osoby pověřené k přijímání osobně podaných žádostí), avšak tento specifický způsob přijímání žádostí nevyplývá přímo ze zákona o pobytu cizinců ani ze správního řádu, obsahujících jen obecnou úpravu „osobního“ podání žádosti, pak bylo úkolem žalovaného postupem podle § 45 odst. 2 správního řádu po přijetí žádosti žalobkyně odstranit nedostatek, spočívající ve způsobu podání žádosti a současně žalobkyni poučit o tom, jak je třeba tuto žádost a u které osoby či odboru podat. Pokud žalovaný tuto žádost nemá nyní k dispozici, avšak řízení o ní je zahájeno, nic nebrání tomu, aby žalobkyně ve svém zájmu tuto žádost žalovanému poskytla, event. aby si žalovaný v duchu tohoto rozsudku soudu od ní žádost vyžádal.

Z uvedeného vyplývá, že v dané věci nelze dovozovat, že předmětná žádost nebyla u žalovaného podána a že o ní nebylo zahájeno řízení v souladu s ust. § 44 odst. 1 a § 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

Podle § 44 odst. 1 správního řádu řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen "žádost"), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

Jak již bylo uvedeno, nezákonný zásah nemůže způsobovat obecně jakékoliv jednání nesouladné s právem, či určitá interní opatření přijatá k vyřizování záležitostí, nýbrž takové jednání, které je způsobilé přivodit zkrácení na právech. Uvedené okolnosti, kdy na jedné straně žalovaný disponuje určitými interními předpisy pro „osobní“ podání žadatelů, avšak neodstraní vady odlišně podané žádosti a místo toho žádost vrátí zpět, nezakládají situaci napravitelnou pouze zásahovou žalobou. Žalobkyně je na svých právech zkrácena nečinností správního orgánu, který má o podané žádosti rozhodnout, což je protiprávní jednání, jehož ochrany se lze domoci žalobou na ochranu proti nečinnosti. Na uvedeném nemůže nic změnit námitka jiné právní kvalifikace protiprávního jednání žalovaného uplatněná v replice žalobkyně, z níž žalobkyně dovozuje zásah, totiž v tom, že zásah žalovaného je spatřován v porušení předpisů upravujících spisovou službu, tj. zákona č. 499/2004 Sb. a vyhl. č. 259/2012 Sb. Je tomu tak proto, že i při porušení těchto předpisů, jde o stejný skutkový základ požadované ochrany, tj. ve výsledku o nečinnost žalovaného. Smysl ochrany žalobkyně – dosáhnout rozhodnutí o žádosti se tak nemění.

Je tedy třeba vycházet z premisy, že může-li žalobkyně dosáhnout projednání podané žádosti a rozhodnutí o ní jiným právním prostředkem (ve správním řízení návrhem opatření proti nečinnosti, v řízení před soudem žalobou na ochranu proti nečinnosti), je žaloba podaná na ochranu před nezákonným zásahem, nepřipustná podle § 85 s. ř. s.

Podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.) nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.

Na základě uvedeného Městský soud v Praze neshledal důvody pro projednání žaloby a proto žalobu směřující proti Ministerstvu vnitra podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. jako nepřipustnou odmítl.

Výrok o nákladech řízení je dán ust. § 60 odst. 3 s.ř.s., neboť žaloba byla odmítnuta.

Výrok o vrácení soudního poplatku je dán ust. § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., podle kterého byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

V Praze dne 30. května 2017

Za správnost vyhotovení: Štěpinová

JUDr. Naděžda Řeháková v.r.

předsedkyně senátu