

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Martina Kříže v právní věci žalobce: **V. T. A.**, st. př. Vietnam, zast. L. T. P., bytem P. 9, P. 27/478, zmocněncem, proti žalovanému: 1) **Ministerstvo vnitra** se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, 2) **Ministerstvo zahraničních věcí** se sídlem Praha 1, Loretánské náměstí 5, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu,

t a k t o :

- I. **Soud nepřipouští změnu žalobního návrhu tak, aby žalovanému byla uložena povinnost vydat do 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí o žádosti žalobce ze dne 23. 2. 2016 o povolení k dlouhodobému pobytu a vydání zaměstnanecké karty.**
- II. **Řízení proti žalovanému č. 2) se zastavuje.**
- III. **Ve vztahu mezi žalobcem a žalovaným č. 2 nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaných správních orgánů, neboť usiluje o podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání na území České republiky podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Podle informací zveřejněných na webu Velvyslanectví ČR v Hanoji (dále též „velvyslanectví“ nebo „ZÚ“) je pro podání žádosti o dlouhodobý pobyt třeba předem se zaregistrovat na webových stránkách www.visapoint.eu. Žalobci se na uvedené webové stránce v systému visapoint nedaří provést registraci, neboť se při každém pokusu vždy objeví pouze informace, že termíny jsou obsazeny. Proto se na základě právního názoru Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) vyjádřeného v rozsudku sp. zn. 7 Azs 282/2014 rozhodl podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu osobně bez registrace. Na velvyslanectví se žalobce dostavil dne 23. 2. 2016 a společně se stížností zde podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu se všemi náležitostmi vyžadovanými zákonem o pobytu cizinců. Dne 10. 4. 2016 žalobce obdržel Vyřízení stížnosti, v němž bylo uvedeno, že žádost nebyla podána ve specifických úředních hodinách určených pro podávání daného typu žádostí, a proto ji nebylo možné přijmout. Dále správní orgán vyloučil aplikaci rozsudku NSS sp. zn. 7 Azs 282/2014. Společně s Vyřízením stížnosti zastupitelský úřad zaslal žalobci také samotnou žádost se všemi přílohami.

S ohledem na výše uvedené okolnosti je žalobce přesvědčen, že svoji žádost podal dne 23. 2. 2016 v souladu se zákonem a řízení o této žádosti bylo zahájeno. Žádost se dostala do dispozice zastupitelského úřadu a bylo tedy jeho povinností o žádosti řádně rozhodnout. Argument zastupitelského úřadu, že pro podání žádosti je nutná předchozí registrace v systému visapoint, je zcela nepřipadný, neboť se nejedná o zákonnou podmínku ve smyslu

§ 169 odst. 13 a 14 zákona o pobytu cizinců. Tomu odpovídá rovněž názor NSS, podle něhož „*tento systém (VISAPOINT) funguje na principu elektronických úředních hodin a plní funkci pouze organizační. Registrace v tomto systému není zákonnou podmínkou pro zahájení řízení*“ (viz rozsudek sp. zn. 7 Azs 282/2014). Dále se žalobce domnívá, že způsob, jakým byla vyřízena jeho stížnost ze dne 23. 2. 2016, nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu, neboť nenaplnuje znaky uvedené v § 67 a násl. správního řádu. Neobsahuje odůvodnění, poučení, výrokovou část, ani další obligatorní náležitosti.

Žalobce splnil všechny požadavky, které na něj zákon klade ohledně podávání žádostí, a žalovaný tedy postupoval v rozporu se zákonem, když žalobci tuto žádost zaslal zpět bez řádného odůvodnění. Žalobce proto v souladu s § 82 s. ř. s. žádal soud, aby výrokem č. 1 rozhodl, že postup žalovaného č. 2), kterým vrátil žalobci žádost o povolení k dlouhodobému pobytu, byl nezákonný, a výrokem č. 2, že žalovaný č. 2) je povinen přijmout žádost o povolení k dlouhodobému pobytu.

V podání ze dne 16. 6. 2016 žalobce upravil žalobní petit tak, že vedle výše uvedených výroků navrhl výrok č. 3, podle něhož je žalovaný č. 1) povinen zahájit řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání žadatele.

Dne 31. 8. 2016 podal žalobce repliku, v níž odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 5. 2016, č. j. 8 A 238/2015-38. V tomto rozsudku osmý senát vyslovil právní názor, že je možné požadovat registraci v systému visapoint pouze u specifických druhů žádostí, mezi něž žádost o zaměstnaneckou kartu nepatří.

Žalovaný č. 1) reagoval na žalobu proti nezákonnému zásahu podáním ze dne 11. 7. 2016, v němž uvedl, že není v daném řízení pasivně legitimován. Odmítl odpovědnost za řádné přijetí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, neboť ta dle jeho názoru spočívá na zastupitelském úřadu, resp. žalovaném č. 2). K věcné stránce žaloby se žalovaný č. 1) nevyjádřil, protože ohledně tvrzeného zásahu nedisponoval jakýmkoliv informacemi. Navrhl proto soudu, aby žalobu proti nezákonnému zásahu odmítl.

Dne 15. 7. 2016 podal písemné vyjádření žalovaný č. 2), v němž zdůraznil, že podle § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců je k zahájení řízení o vydání zaměstnanecké karty nezbytné splnit podmínku osobního podání žádosti. Osobním podáním se přitom rozumí jednání žadatele, který se po předchozí registraci v systému visapoint dostaví v určených úředních hodinách k příslušnému zastupitelskému úřadu a žádost řádným způsobem předá do dispozice správního orgánu. Žádost přitom musí převzít úřední osoba pověřená přijímáním žádostí o uvedené druhy pobytových oprávnění.

K systému visapoint žalovaný č. 2) uvedl, že se jedná o organizační opatření na principu elektronických úředních hodin, které v souladu s § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců umožňuje žadatelům splnění povinnosti osobního podání žádosti. Rezervační systém visapoint přitom zajišťuje rovný, přímý a nediskriminační postup při podávání žádostí. Pokud by zastupitelský úřad přijal žádost spolu se stížností, dopustil by se nezákonného protěžování jednoho žadatele oproti ostatním. Žádost byla nadto přijata úřední osobou, která není oprávněna k provedení takového úkonu dle § 15 odst. 2 správního řádu.

V podání ze dne 6. 11. 2016 žalobce přehodnotil svůj předchozí postup tak, že vzal zpět žalobu proti žalovanému č. 2) a zároveň navrhl změnu žaloby ve vztahu k žalovanému č. 1), a to z žaloby proti nezákonnému zásahu na žalobu proti nečinnosti správního orgánu. Žalobce změnou žaloby namítá nečinnost správního orgánu dle § 79 s. ř. s. a domáhá se, aby

soud uložil žalovanému č. 1) povinnost přezkoumat řádně podanou žádost a vydat o ní rozhodnutí. Žalobu na ochranu proti nečinnosti přitom podává v roční zákonné lhůtě, která neuplyne dříve než 24. 4. 2017. Žalobce nezměnil navržené důkazy ani otázky skutkového stavu a pouze pro přehlednost zrekapituloval svojí argumentaci uvedenou v žalobě ze dne 28. 4. 2016. Ohledně pasivní legitimace žalovaného č. 1) žalobce opětovně odkázal na výše uvedený rozsudek NSS sp. zn. 7 Azs 282/2014, podle něhož je Ministerstvo vnitra příslušným správním orgánem k projednání a rozhodnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. V případě průtahů v řízení se tedy žalobce může domáhat ochrany svého práva právě žalobou proti nečinnosti tohoto správního úřadu. Závěrem žalobce odkázal na rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2016, č. j. 5 Azs 85/2016-22, podle něhož není zákonným předpokladem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu registrace v režimu elektronických úředních hodin. Pro zahájení řízení postačí, pokud byla žádost podána na úředním tiskopise a dostala se do dispozice příslušného zastupitelského úřadu. Za průtahy v řízení způsobené nepřezkoumáním žádosti je pak odpovědné Ministerstvo vnitra.

Žalobce proto nadále žádal, aby soud žalovanému č. 1) uložil povinnost vydat do 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí ve věci správního řízení o žádosti ze dne 23. 2. 2016 o povolení k dlouhodobému pobytu.

Žalovaný č. 1) se k výše uvedeným procesním změnám vyjádřil v podání ze dne 10. 11. 2016, v němž toliko projevil nesouhlas s konáním ústního jednání, které je dle jeho názoru nadbytečné jak v případě žaloby proti nezákonnému zásahu, tak žaloby proti nečinnosti správního orgánu. V dalším podání ze dne 9. 1. 2017 uvedl, že se změnou žaloby nesouhlasí, poukázal na to, že se o podání žádosti žalobce o povolení DP dozvěděl až z žaloby v nyní projednávané věci, kdy navrhl její odmítnutí pro nedostatek pasivní legitimace, neboť žádost nedisponuje a řízení o ní nevede. Podmínky pro žalobu na ochranu proti nečinnosti nejsou splněny, neboť žalobce nevyčerpal prostředky na ochranu proti nečinnosti před datem podání žaloby na ochranu proti nečinnosti (7. 11. 2016), když jej uplatnil u nadřízeného orgánu (Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců) až dne 2. 12. 2016, navíc k němu připojil žádost o vydání zaměstnanecké karty, která je datovaná až dne 25. 7. 2016 nikoli 23. 2. 2016, jak uvádí v žalobě, žaloba je tak předčasná. Pokud tedy soud připustí změnu žaloby na ochranu proti nečinnosti, navrhuje, aby žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s.ř.s. neboť návrh byl podán předčasně.

Soud se nejprve zabýval otázkou navržené změny žaloby.

Podle § 64 s. ř. s. „*nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu*“. Vzhledem k tomu, že soudní řád správní neobsahuje zvláštní úpravu týkající se změny žaloby, při posouzení této otázky soud aplikoval zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“).

Podle § 95 odst. 1 o. s. ř. „*žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení*“.

Podle odst. 2 téhož ustanovení platí, že „*soud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu*“.

Soud dává za pravdu žalobci, že řízení ve správním soudnictví je ve své podstatě ovládáno dispoziční zásadou, ovšem tento princip má v případě dispozice s návrhem na zahájení řízení jasně stanovené limity. Předně je třeba si uvědomit, že změna žaloby v průběhu řízení (tedy nikoliv její zpětvzetí a následné podání ve změněné podobě), primárně směřuje na případy, kdy za řízení dojde ke změně či vývoji skutkový okolností, na něž žalobce reaguje změnou petitu. Tak tomu bylo např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu

ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006-69, podle něhož „*změna skutkového stavu, která může nastat v průběhu soudního řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.), musí umožňovat žalobci, aby v průběhu řízení mohl v závislosti na ní změnit žalobní petit a způsob požadované soudní ochrany přizpůsobit konkrétnímu skutkovému stavu (§ 64 s. ř. s. a § 95 o. s. ř.)*“. V řešeném případě však tyto okolnosti nenastaly, neboť žalobce byl od počátku seznámen s namítaným skutkovým stavem, shodně ho vylíčil jak v žalobě proti nezákonnému zásahu, tak proti nečinnosti; ke změně žaloby žalobce přistoupil výhradně z důvodu odlišného právního hodnocení, a to navzdory skutečnosti, že k dané věci existuje konstantní soudní judikatura (včetně žalobcem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014-48), která v obdobných případech přiznává ochranu dotčených práv prostřednictvím nečinnostní žaloby. Toto právní hodnocení tedy pro žalobce nemohlo být překvapivé.

Ve správním soudnictví je možné domáhat se ochrany dotčených práv prostřednictvím tří typů žalob – proti rozhodnutí správního orgánu, proti jeho nečinnosti a proti nezákonnému zásahu správního orgánu (viz § 4 odst. 1 s. ř. s.). Jedná se o samostatné žalobní typy, které mají odlišný předmět a podmínky řízení. V tomto smyslu lze obdobně odkázat na problematiku alternativních či eventuálních petitů ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud konstantně judikuje (viz např. rozsudek ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 Afs 151/2015-27), že ve správním soudnictví se žalobní petitely s kumulativními požadavky, co se týče různých žalobních typů, neřídí stejnými zásadami jako v civilním řízení. Soudní řád správní sice nebrání tomu, aby byl petit formulován jako alternativní nebo eventuální, ovšem žalobce se musí vždy pohybovat v rámci jednoho žalobního typu. Běžně se to děje např. u zásahových žalob, kde se s ohledem na nejistotu o *skutkovém* stavu věci může žalobce primárně domáhat zákazu pokračování v porušování konkrétního žalobcova práva nebo příkazu obnovit stav před zásahem a eventuálně, pokud zásah v mezidobí skončí, bude požadovat určení, že zásah byl nezákonný (takto např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48).

Jinak je tomu však v situaci, kdy se žalobce domáhá „eventuálním“ návrhem rozhodnutí ve formě dvou různých žalobních typů, typicky proto, že si není jist, jaký žalobní typ má správně zvolit. V těchto případech eventuální petit není možné připustit a soud podání posuzuje jako dvě samostatné žaloby, o nichž vydá dva samostatné rozsudky.

Z výše uvedených důvodů soud nepřipustil změnu žalobního návrhu, neboť v opačném případě by došlo ke změně předmětu řízení, který by spadal nikoli do řízení na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s., nýbrž do řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. (srovnej rovněž usnesení zdejšího soudu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 5 A 141/2015-34). Pouze pro úplnost soud dodává, že žalobce má jistě možnost vzít žalobu proti nezákonnému zásahu zpět a podat žalobu proti nečinnosti žalovaného; v takovém případě však musí mít na paměti, že dle § 79 odst. 1 s. ř. s. má povinnost před jejím podáním bezvýsledně vyčerpat prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Tímto procesním předpisem je v projednávané věci zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), který v § 80 stanoví podmínky pro uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu v případě, že nevydal rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě.

Dále soud přistoupil k posouzení zpěvzetí žaloby vůči žalovanému č. 2.

Podle ustanovení § 37 odst. 4 s. ř. s., „*může navrhovatel vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl*“.

Podle ustanovení § 47 písm. a) věta před středníkem s. ř. s. „*soud řízení zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět*“.

Žalobce v průběhu řízení, podáním ze dne 6. 11. 2016, vzal žalobu zpět ve vztahu k žalovanému č. 2). Řízení o žalobě je ovládáno zásadou dispoziční a soud je nemůže nadále vést bez vůle žalobce. Jelikož žalobce dal najevo, že v řízení ve vztahu k žalovanému č. 2) pokračovat nechce, zastavil soud řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi žalobcem a žalovaným č. 2, pro nějž se řízení končí, soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, „soud vrátí z účtu soudu i zaplacený poplatek za řízení, který je splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti, snížený o 20 %, nejméně však o 1 000 Kč, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním“. Toto právní ustanovení však soud v daném případě neaplikoval, neboť žalobce vzal žalobu zpět pouze ve vztahu k žalovanému č. 2), čímž nebylo dotčeno řízení proti nezákonnému zásahu žalovaného č. 1).

P o u č e n í : Proti výroku pod bodem I. tohoto usnesení není kasační stížnost přípustná [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.].

Proti výrokům pod body II., III. tohoto usnesení 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

V Praze dne 2. února 2017

JUDr. Ivanka Havlíková, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová