



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: L. T. T. N., zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovaným: 1) **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, 2) **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské nám. 5, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2016, čj. 8 A 218/2015-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost proti výroku I. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2016, čj. 8 A 218/2015-43, **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** ve vztahu k žalovanému 1) právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný 1) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Výrok II. a III. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2016, čj. 8 A 218/2015-43, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně chtěla podat ve středu 21. 10. 2015 na velvyslanectví České republiky v Hanoji společně se svým zástupcem žádost o zaměstnaneckou kartu, a to bez registrace v systému Visapoint. Uváděla, že podle výtisku úředních hodin je každou středu od 14:00 do 15:00 hodin otevřen zastupitelský úřad pro matriční, legalizační agendu, agendu cestovních

dokladů a další konzulární služby, a že považovala zaměstnaneckou kartu za „další konzulární agendu“. Vedoucí konzulárního oddělení měla žalobkyni sdělit, že ve středu odpoledne nelze podat žádost o zaměstnaneckou kartu, a že tuto žádost lze podat pouze v pondělí na základě registrace v systému Visapoint. Rovněž informovala o možnosti podat stížnost, a to okénkem recepce z ulice. Žalobkyně téhož dne takto podala stížnost na jednání vedoucí konzulárního oddělení a přiložila žádost o zaměstnaneckou kartu. Po převzetí stížnosti a žádosti vrátila pracovnice recepce žalobkyni její cestovní doklad.

[2] Žalobkyně podala proti shora uvedenému jednání žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Jako žalované uvedla 1) Ministerstvo vnitra a 2) Ministerstvo zahraničních věcí. V petitu navrhovala, aby soud žalovaným 1) a 2) zakázal, aby pokračovali v porušování práva žalobkyně na osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu bez registrace v systému Visapoint na zastupitelském úřadu v Hanoji, kdykoliv v úředních hodinách zastupitelského úřadu pro veřejnost. Dále navrhovala, aby soud žalovaným 1) a 2) přikázal, aby umožnili žalobkyni osobně podat žádost o zaměstnaneckou kartu bez registrace v systému Visapoint, kdykoliv v úředních hodinách zastupitelského úřadu pro veřejnost.

[3] Městský soud žalobu výrokem I. odmítl ve vztahu k žalovanému 1) (Ministerstvu vnitra). V této věci byl činný pouze zastupitelský úřad v Hanoji, jakožto součást žalovaného 2) Ministerstvo zahraničních věcí). Ministerstvo vnitra v této věci nijak nefiguruje, nebylo činné ani nečinné, událost se Ministerstva vnitra nijak nedotkla. Proto žalobu proti žalovanému 1) Ministerstvu vnitra podle § 43 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl, neboť nebyly splněny jiné podmínky řízení, tj. pasivní legitimace tohoto žalovaného, a tento nedostatek je neodstranitelný.

[4] Městský soud pak žalobu výrokem II. zamítl ve vztahu k žalovanému 2) (Ministerstvu zahraničních věcí). Městský soud se v tomto ohledu přiklonil k názoru žalovaného 2), že § 170 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), se vztahuje obecně na všechny typy žádostí. Podle § 169 odst. 14, resp. 16 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu podat osobně. Podle § 170 odst. 2 téhož zákona zastupitelský úřad může stanovit povinnost předem si sjednat termín podání žádosti. Skutečnost, že po žalobkyni bylo požadováno, aby žádost o zaměstnaneckou kartu podala na základě registrace v systému Visapoint, nemůže za daných okolností znamenat nezákonný zásah do práv. Z vyjádření žalobkyně je zřejmé, že registraci v době, kdy žádost o zaměstnaneckou kartu šla podat, neměla. Nevyhověla tedy povinnosti, která jí byla uložena v souladu se zákonem.

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku kasační stížnost. Ve vztahu k výroku I. napadeného rozsudku jen stručně tvrdí, že žalovaný 1) má se žalovaným 2) společnou odpovědnost za nezákonný zásah, který se stěžovatelce stal. Detailně pak polemizuje s výrokem II. rozsudku. Nesouhlasí s výkladem § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Upozorňuje, že městský soud v jiných zcela srovnatelných věcech rozhodl opačně.

[6] Žalovaný 1) se vyjadřuje jen k výroku I. rozsudku, který považuje za správný.

pokračování

[7] Žalovaný 2) se s napadeným rozsudkem ztotožnil. K systému Visapoint nadto uvádí, že se jedná o organizační opatření na principu elektronických úředních hodin. Pojem a obsah úředních hodin není upraven ve správním řádu, proto jejich úprava a struktura je ponechána v pravomoci správního úřadu.

[8] NSS usnesením ze dne 8. 9. 2016 přerušil řízení o kasační stížnosti, neboť řízení vedené před rozšířeným senátem pod sp. zn. 10 Azs 153/2016 nastolilo otázky související s nyní podanou kasační stížností. Rozšířený senát vydal dne 30. 5. 2017 rozsudek čj. 10 Azs 153/2016-52. V něm dospěl k následujícím právním závěrům:

I. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.), jenž měl spočívat v tom, že pracovník zastupitelského úřadu bránil žadateli v osobním podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, neboť žadatel nebyl pro účely podání žádosti registrován v systému Visapoint přidělujícím potenciálním žadatelům o víza termíny k návštěvě daného zastupitelského úřadu za účelem podání žádosti, je žalovaným správním orgánem daný zastupitelský úřad. Místní příslušnost krajského soudu se v takových případech řídí podle sídla Ministerstva zahraničních věcí.

II. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.), jenž měl spočívat v tom, že pracovník zastupitelského úřadu bránil žadateli v osobním podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, neboť žadatel nebyl pro účely podání žádosti registrován v systému Visapoint přidělujícím potenciálním žadatelům o víza termíny k návštěvě daného zastupitelského úřadu za účelem podání žádosti, může být důvodná i tehdy, jestliže se dotyčnému žadateli podařilo tuto žádost zastupitelskému úřadu podat tak, že se na ni hledí jako na účinně podanou.

[9] Tím odpadla překážka řízení a předseda senátu vyslovil, že se v řízení pokračuje.

[10] K věci se vyjádřil žalovaný 2). Upozorňuje, že stěžovatelka se domáhá neoprávněné výhody ve vztahu k jiným žadatelům. Pokud vskutku mohla stěžovatelka podat žádost takovýmto „perfidním“ způsobem (okénkem recepce z ulice), tj. v rozporu s organizačními opatřeními zastupitelského úřadu v Hanoji, pak by se takového práva mohli domáhat všichni žadatelé, čímž by byl chod zastupitelského úřadu zcela ochromen. Dále upozorňuje na praktické problémy v době, kdy bylo používání systému Visapoint pozastaveno. Nelze souhlasit, že systém Visapoint je nefunkční či svévolný, a to s ohledem na počet úspěšných registrací. Na rozdíl od „živé fronty“ tento systém žadateli garantuje, že v případě registrace bude jeho žádost také přijata. Tento systém lze přirovnat k systémům pořadových čísel či internetovému objednání, které běžně používají správní úřady na území České republiky.

[11] Stěžovatelka reagovala na tato vyjádření žalovaného 2) v replice. Podání žádosti je podle stěžovatelky zastupitelský úřad povinen vyhovět kdykoliv v pracovní době, tento výkon nelze omezovat speciálně vytvořenými úředními hodinami pro jednotlivé typy podání. Jedná se o omezení základního práva zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelka poukázala na případy, ve kterých byla žadatelům v systému Visapoint registrace bezdůvodně zrušena. V rozporu s tím, co uvádí žalovaný 2), proto registrace v systému Visapoint negarantuje žadateli přijetí žádosti. Podle stěžovatelky žalovaný 2) přirovnáním systému Visapoint k systému pořadových čísel celý problém zkresluje. Na rozdíl od systému Visapoint totiž vydané pořadové číslo žadateli zaručuje, že až na něj přijde řada, bude odbaven. Stěžovatelka dále popsala funkčnost systému „živých

front“ a konstatovala, že ani tento systém nemůže zabezpečit podání její žádosti bez registrace.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Jak je z vyslovených závěrů rozšířeného senátu v rozsudku čj. 10 Azs 153/2016-52 zřejmé, městský soud zatížil svůj rozsudek ve věci vadou řízení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jednal-li jako se žalovaným s Ministerstvem zahraničních věcí. Z popisu jednání, jež mělo být podle žalobního tvrzení nezákonným zásahem, bylo zřejmé, že pokud k takovému jednání vskutku došlo, je přičitatelné zastupitelskému úřadu, který v dané situaci vykonával svoji pravomoc svěřenou mu zákonem jako správnímu orgánu v materiálním (kompetenčním) smyslu. Toto pochybení městského soudu mělo vliv na zákonnost jeho rozsudku. Jako s účastníkem řízení, jemuž může být rozhodnutím ve věci samé uložena povinnost jednat určitým způsobem (např. aby stěžovatelce nebránil podat žádost o zaměstnaneckou kartu), tedy soud jednal s někým, s kým jednat neměl.

[14] Proto NSS podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem rozšířeného senátu, jak byl komplexně vyjádřen v části IV.2. rozsudku čj. 10 Azs 153/2016-52. NSS připomíná, že rozšířený senát mj. dospěl k závěru, že zastupitelský úřad může stanovit cizincům povinnost předem si sjednat termín podání žádosti jen ve vztahu k žádostem o víza, nikoli k žádostem o povolení k pobytu (bod 74 rozsudku čj. 10 Azs 153/2016-52).

[15] Městský soud proto stěžovatelku nejprve upozorní, že žalovaným správním orgánem v dané věci je nikoli Ministerstvo zahraničních věcí, nýbrž zastupitelský úřad České republiky v Hanoji. V této souvislosti bude na místě vyzvat stěžovatelku k úpravě žaloby v označení žalovaného, neučiní-li tuto úpravu stěžovatelka sama o své vůli. V závislosti na obsahu vyjádření stěžovatelky pak městský soud bude dále činit úkony směřující k rozhodnutí o žalobě.

[16] V novém řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve vztahu k žalovanému 2) rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[17] Naproti tomu NSS neshledal důvod zrušit výrok I. napadeného rozsudku. Ministerstvu vnitra vskutku nesvědčí pasivní legitimace v řízení o této zásahové žalobě, jak správně dovodil městský soud. Ostatně ani stěžovatelka sama nesnesla žádnou detailnější argumentaci, proč by měl být výrok I. rozsudku nezákonný, krom obecné teze o „spoluodpovědnosti“ za nezákonný zásah. NSS proto kasační stížnost proti výroku I. zamítl. Stěžovatelka nemá ve vztahu k žalovanému 1) právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti; žalovanému 1) náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly (§ 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 20. července 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu