

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Simony Hájkové v právní věci žalobce: **N. K. N.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2017, č. j. 11 A 89/2017 - 21,

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, domáhal ochrany proti nezákonnému zásahu, který dle jeho názoru spočíval v tom, že žalovaný dne 19. 4. 2017 nepřijal od žalobce jeho žádost o zaměstnaneckou kartu a nepřijal náležitosti k jeho žádosti o dlouhodobý pobyt vedené žalovaným pod č. j. OAM-64690/DP-2012, přestože se žalobce za účelem obou podání osobně dostavil v úředních hodinách na pracoviště žalovaného a byl osobně přítomen u podací přepážky.

[2] Žalobce v žalobě uvedl, že se dne 19. 4. 2017 dostavil na pracoviště žalovaného v Praze, na adrese Cigánkova 2, za účelem osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a doložení náležitostí ke své žádosti o dlouhodobý pobyt vedené pod č. j. OAM-64690/DP-2012. Po příchodu na pracoviště zjistil, že pracoviště odbavuje cizince postupně na základě přidělených pořadových čísel. Vyzvedl si pořadové číslo 139. Poté, co se na světelné tabuli objevilo číslo 139, přistoupil žalobce se svým právním zástupcem k podací přepážce. Pracovnice žalovaného zkontrolovala totožnost žalobce podle cestovního dokladu a zjistila, že nebydlí v Praze. Poté sdělila, že žalobcova podání nemůže přijmout,

protože číselná řada, ve které si žalobce vyzvedl pořadové číslo, je určena pro odbavení cizinců žijících ve „spádové“ oblasti pracoviště. Pro cizince s hlášeným pobytem mimo tuto „spádovou“ oblast je určena jiná číselná řada. Nejprve jsou odbavování cizinci ze „spádové“ oblasti a teprve poté cizinci s pobytem hlášeným mimo tuto „spádovou“ oblast. Pracovnice přepážky vyzvala žalobce, aby si vyzvedl číslo ze správné číselné řady a znovu vyčkal, až na něj přijde řada. Postup pracovnice přepážky schválila též přivolaná vedoucí pracovnice. Trvala na tom, že žalobcova podání nepřevezmou, protože postupují podle pravidel, která jsou vyvěšena na pracovišti, a žalobce měl možnost se s nimi seznámit. I přes upozornění právního zástupce žalobce, že jednotlivá pracoviště žalovaného nemají žádnou místní příslušnost, odmítly pracovnice žalovaného podání žalobce převzít. Žalobce musel vzít dokumenty z podací přepážky zpět. Poté spolu se svým právním zástupcem opustil pracoviště žalovaného. Žalobce tvrdil, že tímto postupem došlo k zásahu do jeho práv zaručených v článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Žalobce v žalobě navrhl, aby soud rozhodl o nezákonnosti výše popsaného zásahu žalovaného ze dne 19. 4. 2017.

[3] Žalobci se téhož dne podařilo obě podání učinit na pracovišti žalovaného v Benešově.

II.

[4] Městský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Uvedl, že postup žalovaného nelze hodnotit jako odmítnutí žádosti v tom smyslu, že by se jí nehodlal zabývat. Žalovaný pouze vyžadoval, aby žalobce dodržel pravidla organizačního opatření a podal žádost v okamžiku, kdy bude na řadě ve správném pořadníku. Žalovaný trval na dodržení organizačních pravidel pro podávání žádostí, o nichž žalobce informoval. Žalobci proto nebyla upřena možnost žádost podat. V postupu žalovaného proto městský soud nezákonný zásah nespatřoval.

III.

[5] Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností a navrhl napadený rozsudek zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel vyjádřil v kasační stížnosti nesouhlas se závěry krajského soudu. Trval na tom, že pracovnice žalovaného odmítla převzít jeho žádost, čímž zkrátila stěžovatele na jeho právech nezákonným zásahem.

[7] Pro posouzení věci je podle stěžovatele rozhodné, že se dostavil na pracoviště žalovaného, na podací přepážce předal pracovnici žalovaného svoji žádost o zaměstnaneckou kartu, cestovní doklad a pořadové číslo. Pracovnice žalovaného, která podání převzala, začala kontrolovat žádost a její přílohy. Přitom z cestovního dokladu zjistila, že stěžovatel nemá hlášen pobyt ve spádové oblasti, kterou má pracoviště žalovaného v Praze, Cigánkova 2, přidělenu k vyřízení. Teprve poté započala debata mezi právním zástupcem stěžovatele a pracovníky žalovaného o tom, zda žalovaný má žádost přijmout. Důležité v projednávané věci však bylo, že žádost se na přepážce dostala do dispozice žalovaného. Stěžovatel tvrdil, že v tomto okamžiku bylo žádostí zahájeno řízení (k tomu obecně odkázal na judikaturu správních soudů). Žalovaný proto nebyl oprávněn žádost žalobci vrátit s poučením, že může žádost podat teprve poté, co si vyzvedne pořadové číslo ze správné fronty a vyčká okamžiku, kdy budou vyřízeny žádosti všech

cizinců spadajících podle hlášeného bydliště do oblasti, kterou vyřizuje pracoviště žalovaného v Praze, Cigánkova 2. Toto poučení je podle stěžovatele v rozporu se zákonem.

[8] Stěžovatel tvrdil, že svoji žádost podal, čímž zahájil řízení. Nebyl proto žádný důvod k tomu, aby čekal v novém pořadí s novým pořadovým číslem a žádost podával znovu.

[9] Opatření, jímž žalovaný rozdělil žadatele na „spádové“ a „nespádové“ nemá podle stěžovatele oporu v zákoně. Ať již má žalovaný zaveden jakýkoli pořadový systém, žádost stěžovatele podaná na přepážce mu neměla být vrácena. Stěžovatel zdůraznil, že nikoho nepředběhl, na pracovišti žalovaného čekal na řadu několik hodin.

[10] Krajský soud neobjasnil, z jakého právního předpisu vyplývá oprávnění žalovaného určovat pořadí „klientů“ a vracet žádosti podané na přepážce. Postup žalovaného, který stěžovateli vrátil žádost s odůvodněním, že si vyzvedl pořadové číslo z nesprávného pořadníku, považoval stěžovatel za nezákonný. Tento postup podle stěžovatele nemůže ospravedlnit ani odkaz na organizační opatření žalovaného, které podle něj nemá oporu v zákoně.

IV.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ve skutkovém ději popsaném stěžovatelem nelze spatřovat nezákonný zásah. Žalovaný se ztotožnil s napadeným rozsudkem a považoval jej za zákonný a správný. Uvedl též přehled řízení o žádostech podaných stěžovatelem.

V.

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

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podle § 82 s. ř. s. *„[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením 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.“*

[15] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem je rozhodné splnění pěti podmínek (viz rozsudek 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). Aby se jednalo o nezákonný zásah, musí být žalobce přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), který je zaměřen přímo proti stěžovateli nebo v jeho důsledku bylo proti stěžovateli přímo zasaženo (5. podmínka). Ke splnění podmínek přitom musí dojít kumulativně. Nesplnění byť jediné podmínky vede k závěru, že se o nezákonný zásah nejednalo.

[16] Podle § 87 odst. 1 s. ř. s. soud při rozhodování o určení toho, zda byl zásah nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2015, č. j. 7 As 168/2015 - 29, musí soud *„posuzovat dotčení právní sféry žalobce v době, ve které mělo dle žalobních tvrzení k nezákonnému zásahu dojít“*. Dále lze odkázat na rozsudek ze dne 19. 5. 2016, č. j. 9 As 13/2016 - 34, či ze dne 15. 12. 2017, č. j. 8 As 117/2016 - 40, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že *„[v] případě žalob, v nichž se účastník domáhá toliko vydání určovacího výroku, jak plyne z citovaného § 87 odst. 1 s. ř. s., je tedy soud povinen vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.“*

[17] Nejvyšší správní soud předesílá, že předmětem nyní projednávané věci je stěžovatelem tvrzený zásah žalovaného, jenž měl spočívat v nepřijetí žádosti o zaměstnaneckou kartu a nepřijetí náležitostí dokládaných k již podané žádosti o dlouhodobý pobyt stěžovatele.

[18] Poukazuje-li proto stěžovatel na skutečnost, že podle jeho názoru bylo řízení zahájeno již tím, že u přepážky předložil žádost o zaměstnaneckou kartu, nemohl se touto námitkou Nejvyšší správní soud zabývat. Případná nečinnost žalovaného spočívající v nepokračování v řízení, které bylo podle názoru stěžovatele zahájeno předloženou žádosti, není předmětem tohoto řízení. Takové tvrzení by bylo možné namítat v řízení o žalobě proti nečinnosti, nikoli však v nyní projednávané věci.

[19] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, že nepřijetí žádosti o zaměstnaneckou kartu a nepřijetí náležitostí dokládaných k již podané žádosti o dlouhodobý pobyt stěžovatele, není nezákonným zásahem.

[20] Mezi stranami je nesporné, že se stěžovatel dne 19. 4. 2017 dostavil na pracoviště Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky na adrese Cigánkova 2, Praha. Při příchodu na pracoviště žalovaného si vyzvedl pořadové číslo 139. Vyčkal vyzvání na světelné tabuli a přistoupil k odbavovací přepážce. Nespornou skutečností je mezi stranami také to, že stěžovatel měl v předmětné době hlášen pobyt v Novém Městě na Moravě, okres Žďár nad Sázavou.

[21] Stěžovatel dále tvrdil, že pracovnice přepážky po předložení dokumentů a cestovního dokladu zjistila, že stěžovatel nebydlí v Praze, nýbrž má hlášen pobyt v Novém Městě na Moravě. Pracovnice stěžovateli sdělila, že jeho žádost nemůže převzít, jelikož si stěžovatel vyzvedl nesprávné pořadové číslo. Číselná řada, v níž si stěžovatel pořadové číslo vyzvedl, byla určena pro cizince s hlášeným pobytem na území, které spadá k vyřízení pod pracoviště žalovaného na adrese Cigánkova 2, Praha, tj. pro cizince s hlášeným pobytem ve vybraných částech Prahy. Pro stěžovatele proto byla určena jiná číselná řada, v níž si měl pořadové číslo vyzvednout a vyčkat. Pracovnice jej seznámila též se skutečností, že jeho žádost bude vyřízena teprve poté, kdy budou odbaveni všichni cizinci s hlášeným pobytem ve „spádové“ oblasti. Pracovnice žalovaného poukázala na organizační opatření vyvěšené v budově, v němž byla pravidla zveřejněna. Stěžovatel poté vzal dokumenty předložené správnímu orgánu zpět a opustil pracoviště žalovaného. Svoji žádost a další dokumenty poté téhož dne podal na pracovišti žalovaného v Benešově.

[22] Městský soud dospěl k závěru, že v projednávané věci nenastala situace, kdy by pracovnice žalovaného zcela odmítla převzít stěžovatelovu žádost a další dokumenty proto, že stěžovatel není ze spádové oblasti. Z postupu pracovnice žalovaného nevyplývá ani to, že by odmítla žádost žalobce převzít s tím, že se jí žalovaný nebude zabývat. Pracovnice pouze požadovala, aby stěžovatel respektoval organizační opatření, vyzvedl si správné pořadové číslo a vyčkal na vyzvání k podání žádosti. V postupu pracovnice žalovaného proto nezákonný zásah nespatřoval.

[23] Nejvyšší správní soud se s výše uvedeným posouzením městského soudu ztotožňuje. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, každý správní orgán je oprávněn si svoji činnosti určitým způsobem zorganizovat (srov. kupř. rozsudek ze dne 24. 1. 2018, č. j. 6 Azs 324/2017 – 32). To zahrnuje i možnost organizačně rozčlenit území na oblasti, k jejichž správě jsou konkrétní pracoviště povolána především. Současně je též možné organizačně určit postup vyřizování záležitostí žadatelů v rámci jednoho pracoviště. Postup žalovaného, který ve vyvolávacím systému stanovil zvláštní číselnou řadu pro žadatele mající hlášený pobyt v příslušné oblasti a pro ty, kteří pocházejí z oblasti jiné, neshledal Nejvyšší správní soud nezákonným.

[24] Účelem organizačního opatření žalovaného nebylo zkomplikovat či znemožnit podávání žádostí, jako tomu bylo například u požadavku registrace k podání žádosti prostřednictvím jednoho z tzv. call-center, které zdejší soud ostře kritizoval v rozsudku ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106. Organizační opatření rozčleňující území na oblasti, k jejichž správě jsou konkrétní pracoviště žalovaného povolána především, směřuje k rovnoměrnému zatížení jednotlivých pracovišť; mělo by proto zajistit plynulost provozu těchto pracovišť. Takové opatření odpovídá zásadám dobré správy.

[25] V nyní projednávaném případě mohl stěžovatel podat svoji žádost osobně na kterémkoli pracovišti žalovaného. Možnost podání žádosti na „nespádovém“ pracovišti žalovaného, byť byla časově náročnější, stěžovateli upírána nebyla. Stěžovatel ostatně své podání následně učinil na pracovišti v Benešově, kam svým bydlištěm rovněž nespadal. Ze spisového materiálu nevyplývá ani to, že by opatření žalovaného znemožňovalo podat žádost v reálném čase. Kasační soud chápe rozrušení stěžovatele, jemuž organizační opatření oddalovalo okamžik podání jeho žádosti, resp. předložení doplňujících dokladů. Stěžovatelem vylíčený postup žalovaného však jako nezákonný zásah hodnotit nelze, neboť Nejvyšší správní soud neshledal, že by tímto postupem byl žalobce přímo zkrácen na svém právu žádost podat. Stěžovatel ji pouze nemohl podat v okamžiku, ve kterém si ji na jím zvoleném místě přál podat. Nebyla proto splněna již první z pěti podmínek, jejichž splnění judikatura Nejvyššího správního soudu vyžaduje k tomu, aby určité jednání bylo možné hodnotit jako nezákonný zásah (viz shora odst. [15]).

[26] Stěžovatel se svým jednáním rozhodl nerespektovat organizační opatření žalovaného. Dostavil se na pracoviště žalovaného, které nebylo vzhledem k hlášenému bydlišti stěžovatele povoláno jeho žádost přijmout především. V takovém případě měl být stěžovatel srozuměn s tím, že může na pracovišti Cigánkova 2, Praha čekat delší čas, než na něj přijde řada, tj. po vyřízení žadatelů z oblastí, které pracoviště podle přijatého organizačního opatření vyřizuje především. Skutečnost, že si stěžovatel z vyvolávacího systému vyzvedl pořadové číslo z nesprávné číselné řady, svědčí rovněž o tom, že

stěžovatel nehodlal respektovat organizační opatření žalovaného. Stěžovatel nerozporoval skutečnost, že organizační opatření žalovaného bylo zveřejněno na pracovišti na adrese Cigánkova 2, Praha. Netvrdil ani to, že by nebylo možné se předem seznámit s tím, na které pracoviště žalovaného by se měl se svojí žádostí obrátit tak, aby byla co nejvíce omezena nezbytná „čekací doba“. Z tvrzení stěžovatele nadto vyplývá, že podání žádosti byl přítomen jeho právní zástupce, který by tedy měl být s organizací pracovišť, stejně jako s funkcí vyvolávacího systému žalovaného obeznámen. Situace popsaná stěžovatelem by tedy nenastala v případě, pokud by se regulaci uvedené v organizačním opatření dobrovolně podřídil.

[27] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem k závěru, že postup žalovaného, který za shora specifikované situace nepřijal od stěžovatele jeho žádost o zaměstnaneckou kartu a další doklady k již podané žádosti o dlouhodobý pobyt, nebyl nezákonným zásahem.

[28] Stěžovatel závěrem své kasační stížnosti namítal, že městský soud nevysvětlil, kde v zákoně shledal oporu pro opatření žalovaného, kterým určil pořadí čekajících klientů a na základě nějž odmítl přijmout stěžovatelovu žádost. Jinak řečeno stěžovatel namítal, že se městský soud opomněl vypořádat s tímto jeho argumentem. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že městský soud své rozhodnutí postavil na ucelené argumentaci, v níž objasnil, proč stěžovatelem popsaný postup žalovaného přímo nezasáhl do jeho práv. S ohledem na skutečnost, že nebyla splněna již první podmínka (přímé zkrácení na právech) pro to, aby jednání žalovaného mohlo být posouzeno jako nezákonný zásah, bylo nadbytečné, aby se městský soud výše uvedenou námitkou samostatně zabýval. Ani důvodnost této námitky by nezvrátila závěr soudu o nedůvodnosti zásahové žaloby. Nejvyšší správní soud proto výtkám stěžovatele nepřisvědčil, jelikož neshledal, že by městský soud pochybil, pokud se s výše uvedenou argumentací stěžovatele zvlášť nevypořádal.

[29] Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění poukazuje na formulaci petitu zásahové žaloby stěžovatele, který se domáhal určení, že *„[z]ásah žalovaného spočívající v tom, že dne 19. 4. 2017 nepřijal od žalobce jeho žádost o zaměstnaneckou kartu a dále od něj nepřijal náležitosti k jeho žádosti o dlouhodobý pobyt vedené žalovaným pod č. j. OAM-64690/DP-2012, přestože se žalobce za účelem obou těchto podání osobně dostavil v úředních hodinách žalovaného a byl osobně přítomen i u podací přepážky žalovaného, byl nezákonný.“* Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatel sám v žalobě uvedl, že obě podání nakonec učinil dne 19. 4. 2017 na pracovišti žalovaného v Benešově. Jak sám stěžovatel tvrdí, pracoviště žalovaného nemají žádnou „místní“ příslušnost. Jelikož stěžovatel v petitu žaloby nekonkretizoval pracoviště žalovaného, na němž měl utrpět újmu na právech, a dne 19. 4. 2017 obě svá podání u žalovaného fakticky podal (byť na jiném pracovišti, než původně zamýšlel), tím spíše nebylo možné dovodit v jednání žalovaného nezákonný zásah.

VI.

[30] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 31. července 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu