



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Petra Mikeše a Pavla Molka v právní věci nezl. žalobkyně: **T. Y. N. V.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 3. 2015, čj. MV-149953-4/SO-2014, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 4. 2016, čj. 57 A 53/2015-49,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 4. 2016, čj. 57 A 53/2015-49, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Stručně vymezení věci

[1] Nezletilá žalobkyně, která celý svůj život žila pouze v zemi původu (Vietnam), podala na Velvyslanectví České republiky v Hanoji dne 14. 4. 2014 v doprovodu své babičky žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), tj. za účelem společného soužití se svým otcem, taktéž státním příslušníkem Vietnamu, který pobývá na území ČR na základě povolení k trvalému pobytu. Velvyslanectví odmítlo žádost přijmout s tím, že babička nezl. žalobkyně neměla k podání žádosti udělenou plnou moc od zákonného zástupce žalobkyně. Poté, dne 30. 4. 2014 podal

otec nezl. žalobkyně jejím jménem podání označené jako „1. Stanovisko účastnice řízení 2. Předání spisu správnímu orgánu otcem účastnice řízení“ u Ministerstva vnitra (správní orgán I. stupně). Správní orgán I. stupně toto podání vyhodnotil jako žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[2] Následně řízení o žádosti podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců usnesením ze dne 11. 8. 2014 Ministerstvo vnitra zastavilo, protože žalobkyně nebyla k podání žádosti na území ČR oprávněna podle § 69 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Toto usnesení napadla žalobkyně dne 27. 8. 2014 odvoláním. Žalovaná odvolání podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila rozhodnutím označeným v záhlaví.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu. Krajský soud žalobě vyhověl rozsudkem označeným v záhlaví. Dospěl k závěru, že nebyl dán důvod k zastavení řízení podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud k tomu uvedl, že smyslem zákona je umožnit cizincům podávat žádosti o povolení k trvalému pobytu na území ČR tehdy, pokud na něm pobývají oprávněně z některého z důvodů uvedených v § 69 odst. 2 až 5 zákona o pobytu cizinců. Uvedené ustanovení má dále zabránit podávání těchto žádostí na území ČR všem ostatním cizincům, což ostatně vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu o pobytu cizinců. Jedná-li za procesně nezpůsobilé dítě jeho zástupce, musí být v souvislosti s určením místa podání žádosti přihlíženo k výše uvedenému smyslu § 69, tj. v případě, kdy jeden z rodičů pobývá na území ČR oprávněně, musí být respektováno jeho právo podat žádost o povolení k trvalému pobytu jménem svého dítěte na území ČR. Pokud by správní orgán vyžadoval, aby rodič vycestoval z ČR pouze z důvodu podání žádosti na zastupitelském úřadě, lze to považovat za šikanózní jednání ze strany správního orgánu. Krajský soud nepřisvědčil správním orgánům ani ohledně posouzení místa a času podání žádosti žalobkyně. Vzhledem k tomu, že nezl. žalobkyně se za účelem podání žádosti dostavila na zastupitelský úřad osobně, měl zastupitelský úřad postupovat podle § 169 odst. 12 zákona o pobytu cizinců, tedy pokusit se nedostatek podmínky řízení odstranit výzvou. Z obsahu žádosti podané dne 30. 4. 2014 otcem nezl. žalobkyně vyplývá, že nešlo o novou žádost. V podání je totiž jasně uvedeno, že zákonní zástupci požadují, aby bylo rozhodnuto o žádosti nezl. žalobkyně ze dne 14. 4. 2014. Tím došlo k odstranění nedostatku podmínky řízení – chybějícího souhlasu alespoň jednoho ze zákonných zástupců žalobkyně.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti žalované a vyjádření žalobkyně

[4] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Ve vztahu k žádosti podané dne 30. 4. 2014 otcem žalobkyně stěžovatelka trvá na tom, že otec žalobkyně nemohl podat jejím jménem žádost o povolení k trvalému pobytu na území ČR. Jelikož žalobkyně na území v rámci přechodného pobytu nepobývala, nelze dle stěžovatelky na její případ aplikovat § 69 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Řízení o její žádosti bylo zastaveno v souladu se zákonem. Opačný závěr krajského soudu je v rozporu s § 69 odst. 1 cit. zákona.

pokračování

[5] Ve vztahu k žádosti podané dne 14. 4. 2014 žalobkyní na zastupitelském úřadě v Hanoji stěžovatelka k otázce povinnosti osobního podání namítla, že krajský soud tuto otázku jednak nesprávně posoudil, jednak jsou jeho závěry částečně nepřezkoumatelné. K osobnímu podání žádosti na zastupitelském úřadu je podle § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců u nezletilého a procesně nezpůsobilého cizince nezbytná osobní účast jeho rodiče jako zákonného zástupce. Žádný z rodičů však tuto vadu podání ze dne 14. 4. 2014 svojí osobní účastí neodstranil. Stěžovatelka citovala z rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 5. 2011, čj. 9 Azs 6/2010-106 (*pozn. NSS: takové rozhodnutí NSS neexistuje, stěžovatelka měla zřejmě na mysli rozsudek vydaný ve věci čj. 9 Aps 6/2010-106*), a odkázala na rozsudek ze dne 29. 11. 2012, čj. 5 Ans 9/2012-35, z nichž vyplývá, že není-li žádost podána osobně, není podání učiněno zákonem stanoveným způsobem; absence osobního doručení podání nemůže založit důvod k zahájení správního řízení o žádosti. Správnost postupu zastupitelského úřadu v souvislosti se žádostí žalobkyně opírá stěžovatelka též o usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 642/13, dle něhož je § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců speciálním ustanovením ve vztahu k § 37 odst. 4 správního řádu.

[6] Z těchto důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že stěžovatelka opomíjí ústavně právní rámec celé věci. Podstatou věci je totiž otázka, zda žalobkyně svou žádost o trvalý pobyt podala řádně a zda tímto došlo k zahájení řízení o její žádosti. Jinak řečeno, zda se žalobkyně domáhala svého práva zákonem stanoveným postupem ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Výklad stěžovatelky považuje žalobkyně za nesprávný a v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny. Zatímco obecná úprava správního řádu je souladná s Listinou, § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců je protiústavní, neboť představuje výrazné zákonné omezení cizinců domáhat se svého práva stanoveným způsobem, tj. oproti obecné úpravě zužuje „stanovený postup“ ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, a byly splněny i další podmínky řízení. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zabýval se přitom i vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti, kterou by byl povinen se zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Stěžovatelka se před Nejvyšším správním soudem domáhá, aby vyřešil spor mezi ní a nezl. žalobkyní o místě podání žádosti o povolení k pobytu. Podle stěžovatelky je závěr krajského soudu o tom, že tuto žádost mohl podat otec nezl. žalobkyně na území ČR, v rozporu s § 69 zákona o pobytu cizinců [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; část III.A.]. Dále se stěžovatelka domáhá posouzení otázky, zda byla nezl. žalobkyně povinna podat žádost osobně, v daném případě prostřednictvím osobní účasti některého z jejích rodičů, či nikoliv [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; část III.B.]. Související námitku

nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] posoudil zdejší soud v rámci části **III.B.**

[10] Kasační stížnost je důvodná.

III.A. Podmínka místa podání žádosti o povolení k trvalému pobytu

[11] Podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců platí, že *[p]ovolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců.* V tomto případě podala žádost nezl. žalobkyně za účelem společného soužití s jejím otcem, kterému byl v ČR udělen trvalý pobyt.

[12] Ustanovení § 69 zákona o pobytu cizinců dále upravuje podmínky podání žádosti o povolení k pobytu. Podle § 69 odst. 1 *[ž]ádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 se podává na zastupitelském úřadu, pokud není dále stanoveno jinak.* Výjimky z povinnosti podat žádost na zastupitelském úřadu upravují následující odstavce § 69. K důvodu podání žádosti nezl. žalobkyně – povolení k pobytu za účelem společného soužití cizinců [§ 66 odst. 1 písm. d)] – se vztahuje výjimka v § 69 odst. 4 cit. zákona. Podle tohoto ustanovení lze žádost *podat též ministerstvu, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá na území v rámci přechodného pobytu.* Tato podmínka nebyla u nezl. žalobkyně v dané věci splněna, neboť jí nebylo žádné povolení k pobytu na území ČR uděleno a dosud ani nepobývala na území ČR. Nezl. žalobkyně celý svůj život před podáním žádosti žila v zemi původu. Proto se na ní uvedená výjimka z § 69 odst. 1 nevztahuje. Z toho vyplývá, že nezl. žalobkyně měla povinnost podat žádost o povolení k pobytu na zastupitelském úřadě v Hanoji (opačně viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2015, čj. 3 A 52/2015 – 37, resp. kasační stížnost proti tomuto rozsudku řešená před NSS pod sp.zn. 6 Azs 25/2016).

[13] Vzhledem k procesní nezpůsobilosti žalobkyně z důvodu nedostatku věku samozřejmě musí za ní jednat její zákonný zástupce (§ 178 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 32 odst. 1 správního řádu). I on však byl povinen postupovat v souladu s § 69 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tedy žádost podat na zastupitelském úřadu. Z popsaného skutkového stavu ovšem vyplývá, že otec nezl. žalobkyně podal žádost na území ČR, tj. na Ministerstvu vnitra.

[14] Lze tedy učinit dílčí závěr, že v případě žádosti o povolení k trvalému pobytu ze dne 30. 4. 2014 nebyly splněny zákonné podmínky místa podání žádosti. Zdejší soud však nepominul, že mezi stranami je spor i o otázce, zda podání otce nezl. žalobkyně ze dne 30. 4. 2014 lze považovat za novou žádost o povolení k pobytu jeho dcery v ČR, anebo za „pouhé“ doplnění již jednou podané, ale zastupitelským úřadem neuznané, žádosti ze dne 14. 4. 2014. Správní orgány posoudily podání ze dne 30. 4. 2014 podle obsahu jako (novou) žádost o povolení k trvalému pobytu, nikoliv jako doplnění jiné žádosti. Naopak krajský soud měl za to, že podáním odstranil otec žalobkyně nedostatky její původní žádosti (část V.B. odůvodnění krajského soudu). Stěžovatelka tuto otázku v kasační stížnosti napadá v rámci námitek směřujících proti výkladu podmínky osobního podání žádosti (viz dále **III.B.**).

pokračování

III.B. Podmínka osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu

[15] Podle § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců, ve znění do 17. 12. 2015, *[ž]ádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně. Zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti podle věty první upustit.*

[16] Krajský soud v napadeném rozsudku posoudil věc tak, že správní orgány měly za žádost o povolení k trvalému pobytu považovat již podání ze dne 14. 4. 2014 učiněné osobně nezl. žalobkyní v doprovodu její babičky na zastupitelském úřadu v Hanoji. Podle krajského soudu neměly na věc aplikovat § 37 odst. 4 správního řádu (forma podání účastníků řízení), neboť absence účasti zákonného zástupce při podávání žádosti není otázkou absence *formy* podání, nýbrž absence *podmínky řízení*. Nebyla-li tato podmínka splněna, měly správní orgány vyzvat žalobkyni k jejímu odstranění.

[17] S těmito závěry Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Osobní podání žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců „je zákonem jasně stanovená forma podání žádosti o povolení dlouhodobého pobytu. Z druhé věty citovaného ustanovení však vyplývá, že žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je cizinec oprávněn podat i jinou formou, nicméně jedná se o výjimečnou možnost“ (viz rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, čj. 10 Azs 219/2015-67, bod 23; zvýraznění doplněno). Obdobně zdejší soud již dříve konstatoval, že v případě § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců se jedná „o speciální právní úpravu ve vztahu k § 37 odst. 4 správního řádu, která má před úpravou obecnou přednost. Forma podání je rovněž upravena ve vztahu k § 37 odst. 4 správního řádu ustanovením speciálním, a to v § 42 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, explicitně jako forma písemná, navíc s tím, že podání musí být učiněno na úředním tiskopisu. Právě v předepsané písemné formě podání a ve stanoveném způsobu osobního doručení spočívá specialita vůči správním řádem umožněné formě ústního podání do protokolu, kdy se podatel již z podstaty věci dostaví ke správnímu orgánu osobně, anebo tak učiní jeho zmocněný zástupce, pokud ovšem není zvláštním zákonem vyžadována osobní účast podatele u tohoto úkonu, jako je tomu v případě § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců“ (viz rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, čj. 5 Ans 9/2012-35, jehož ústavnost nezpochybnil ani ÚS v usnesení ze dne 24. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 642/13).

[18] Jedním z cílů zavedení požadavku na osobní podání žádosti o povolení k trvalému pobytu bylo právě eliminovat podání zasílaná prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, a naopak umožnit zastupitelskému úřadu, který zná místní podmínky, aby posoudil předložené doklady, které budou obvykle psány v jazyce země cizincova původu a budou se vztahovat k jejímu právu. Nejde tedy o jakési svévolné zkomplikování cesty k pobytovým povolením, jako tomu bylo například v případě požadavku registrace k podání žádosti prostřednictvím jednoho z tzv. call-center, které zdejší soud ostře kritizoval v rozsudku ze dne 31. 5. 2011, čj. 9 Aps 6/2010-106, č. 2387/2011 Sb. NSS (na tento rozsudek nepřesně a dokonce též neadekvátně odkazuje i stěžovatelka; tvrdí, že cituje právní závěr NSS, ve skutečnosti ovšem citovala z rekapitulace odůvodnění rozsudku městského soudu, který byl v tamní věci napaden).

[19] NSS rozumí, že aplikovaná právní úprava přináší lidem v postavení žalobkyně a jejího otce značné obtíže. Rozumí i důvodům, které vedly krajský soud k jeho závěru v této kauze. Nicméně řešit tyto obtíže výkladem jdoucím jednoznačně proti textu zákona nelze. Lze si ostatně představit i celou řadu jiných situací, v nichž by bylo trvání na osobním podání žádosti cizincem či jeho zákonným zástupcem, pokud jde o nezletilého cizince, příliš tvrdé. Právě proto dává zastupitelskému úřadu druhá věta § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců možnost *v odůvodněných případech* od požadavku osobního podání upustit. Žadatel musí v případech jiné než osobní formy podání žádosti spojit svou žádost o povolení k trvalému pobytu s žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu.

[20] Druhá věta § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců tedy řeší případy, ve kterých by bylo trvání na osobním podání žádosti tvrdé a nerozumné. Tím lze odpovědět i na výtky žalobkyně, které vznášejí ve vztahu k údajné protiústavnosti aplikovatelné zákonné úpravy.

[21] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že od osobní účasti zákonného zástupce nezl. žalobkyně při podání žádosti o povolení k trvalému pobytu nemohlo být upuštěno, aniž by současně žalobkyně podala též žádost o upuštění od této podmínky formy podání. Z předložených spisů ani z tvrzení samotných účastníků řízení tato okolnost nevyplývá. Dospěl-li krajský soud k závěru, že podmínka osobního podání žádosti je podmínkou řízení, kterou následně otec žalobkyně zhojil dne 30. 4. 2014 podáním žádosti na území ČR (na Ministerstvu vnitra), je tento jeho závěr v rozporu se zákonem o pobytu cizinců. Z tohoto důvodu je třeba kasační stížnosti vyhovět a rozsudek krajského soudu zrušit.

[22] Nelze se ztotožnit s názorem stěžovatelky, že závěry krajského soudu, byť jsou nesprávné, jsou i nepřezkoumatelné. Ostatně, pokud by tomu tak bylo, nemohla by stěžovatelka s jeho závěry v kasační stížnosti polemizovat způsobem, jakým tak činí.

[23] Ve vztahu k některým vyjádřením žalobkyně Nejvyšší správní soud odkazuje na již citovaný rozsudek čj. 10 Azs 219/2015-67, který je ostatně zástupci žalobkyně znám, neboť v ní vystupoval jako zástupce nezl. stěžovatele-cizince a vznášel shodné námitky.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Kasační stížnost je tedy důvodná, proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 8. září 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu