



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **nezl. P. T. X. Q.**, zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2015, č. j. 3 A 52/2015 – 37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 3.400 Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

Žalovaný podal kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 24. 11. 2015, č. j. 3 A 52/2015 – 37 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž městský soud výrokem č. I. žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky ze dne 13. 11. 2014, a to do 60 dnů od právní moci napadeného rozsudku, výrokem č. II. žalovanému uložil povinnost do 30 dnů od právní moci napadeného rozsudku zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 10.228 Kč, a to do rukou jejího zástupce Mgr. Marka Sedláka, a výrokem č. III. žalobkyni vrátil přeplatek na soudním poplatku ve výši 1.000 Kč.

Žalobkyně se u městského soudu domáhala žalobou ochrany proti nečinnosti žalovaného, kterou spatřovala v tom, že žalovaný dosud nerozhodl o její žádosti o vydání

povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Žalobkyně žádost podala dne 13. 11. 2014 osobně v doprovodu svého právního zástupce a svého dědečka na pracovišti žalovaného v Brně. Následně byla žádost odeslána zpět právnímu zástupci žalobkyně s tím, že podání žádosti nebyli přítomni zákonní zástupci nezletilé žalobkyně, což dle žalovaného je podmínka vyplývající z § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Právní zástupce žalobkyně žádost zaslal žalovanému zpět, ale opět mu byla vrácena. Právní zástupce dne 30. 3. 2015 zaslal Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu prvního stupně. Usnesením Komise nebylo návrhu vyhověno s odůvodněním, že *„(š)etřením v dostupných evidencích bylo zjištěno, že dne 22. 12. 2014 byla žádost vrácena jako nepodaná, neboť nebyla podána, respektive potvrzena osobně zákonným zástupcem v té době nezletilé žadatelky (...) Na základě shora uvedených skutečností nemohlo být řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR správním orgánem zahájeno a veškeré písemné materiály byly vráceny zpět tehdejšímu zmocněnému zástupci.“*

Městský soud vyšel při právním posouzení z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 - 48. Při posouzení sporné otázky, zda bylo povinností žalovaného o žádosti žalobkyně rozhodnout, bylo podle městského soudu potřeba vyjít z § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), podle něhož je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Případné formální vady podání žádosti se – nahlíženo v obecné rovině – mohou odrazit ve způsobu, jakým správní orgán o žádosti rozhodne. Jsou-li naplněny (resp. nenaplněny) příslušné zákonné podmínky, správní orgán žádost neprojedná věcně, ale v závislosti na charakteru formálních nedostatků např. řízení zastaví nebo věc odloží apod. V posuzované věci považoval městský soud za rozhodné, že se žádost o pobytové oprávnění podaná na odpovídajícím tiskopisu dostala do dispozice příslušného správního orgánu. Pokud žalovaný stojí na názoru, že procesně nezpůsobilý cizinec žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu osobně podat nemůže a musí ji podat za něj osobně zákonný zástupce, jednalo by se o vadu žádosti, která je odstranitelná, a to postupem podle § 37 odst. 3 s. ř. Žalovaný však žádost bez dalšího vrátil žalobkyni (jejímu právnímu zástupci). V takovém případě však nelze žalobkyni klást takový procesní vývoj k tíži, respektive z postupu žalovaného, který se případné vady žádosti nepokusil v souladu s citovaným ustanovením s. ř. odstranit, dovozovat, že mají za následek nezahájení řízení. Městský soud neposuzoval interpretaci § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců, neboť v případě nynější nečinnosti žaloby není tato otázka stěžejní (rozhodné je, jak plyne z výše uvedeného, že se žádost dostala do dispozice příslušného správního orgánu). Soud by tak nyní předjímal posouzení otázky, která by byla rozhodnou až v řízení o případné žalobě proti rozhodnutí o podané žádosti. V souladu se shora uvedeným shledal městský soud žalobu důvodnou a žalovanému uložil povinnost o návrhu žalobkyně rozhodnout, k čemuž stanovil 60denní lhůtu.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) **kasační stížnost**. Stěžovatel napadá výrok č. I. a výrok č. II. napadeného rozsudku. Stěžovatel předně uvedl, že předmětem rozdílného výkladu a interpretace soudu a správního orgánu je otázka

pokračování

hodnocení, zda obecná právní úprava daná správním řádem je nadřazena lex specialis, a to s vědomím, že meritorní rozhodnutí bude aplikační praxí chápáno jako precedens a spojeno s administrativně ekonomickými důsledky. Stěžovatel se domnívá, že jeho kasační stížnost je důvodná, neboť se v daném případě jedná o posouzení zásadní otázky Nejvyšším správním soudem dosud neřešené, a to vztahu obecné právní úpravy dané správním řádem k § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců.

K otázce právního hodnocení validity procesních úkonů učiněných správním orgánem je stěžovatel toho názoru, že na základě novelizovaného znění § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců je cizinec s účinností od 03. 01. 2011 povinen podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu se změněným účelem osobně. Stěžovatel svůj právní názor opírá o usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 09. 2013, sp. zn. IV. ÚS 642/13, který explicitně stanovil, že ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců je speciálním ustanovením k § 37 odst. 4 správního řádu; v takovém výkladu a vztahu normy obecné a speciální pak Ústavní soud neshledal svévolnou interpretaci práva, ani žádné ústavněprávní argumenty, které by přisvědčovaly zásahu do základního práva na spravedlivý proces.

Ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců obsahuje speciální požadavek výhradně osobního doručení žádosti přímo osobou žadatele. Jedná se o speciální právní úpravu ve vztahu k § 37 odst. 4 správního řádu, která má, dle názoru stěžovatele, přednost před úpravou obecnou. Forma podání je rovněž upravena ve vztahu k § 37 odst. 4 správního řádu ustanovením speciálním, a to v § 42 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 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 – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 Ans 9/2012 – 35.

Ministerstvo vnitra proto nevydalo rozhodnutí ve věci samé ani ve lhůtě podle § 71 odst. 3 s. ř., ani ve lhůtě dle ustanovení § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, oprávněně, a to z důvodu nesplnění podmínky osobního podání žádosti. Řízení ve věci, dle jeho názoru, nebylo zahájeno a správní orgán spisové podklady k žádosti žadateli oprávněně vrátil. Jeho právní názor a procesní postup se opírá o stanovisko, že a) procesní úkon správního orgánu spočívající v nepřijetí (vrácení) žádosti z důvodu absence řádné formy podání, za kterou se považuje podání, které oprávněná osoba ani ve stanovené (náhradní) lhůtě osobně neučinila; b) nedostatek řádné formy podání je vadou žádosti samé, u níž mělo být řízení zahájeno a ve věci rozhodnuto, žádost jako takovou proto správní orgán žadateli vrátil z důvodu neodstranitelné vady podání; c) osobou oprávněnou činit právní úkony za osobu nezletilou v době podání žádosti, byli její rodiče, kterým nic nebránilo tak učinit u zastupitelského úřadu v zemi jejich původu i pobytu, a to na ZÚ ČR v Hanoji; d) námitka nečinnosti správního orgánu z důvodu neodstranitelné vady podání a vrácení žádosti žadateli, je z podstaty věci samé lichá.

Stěžovatel je toho názoru, že postupoval na základě dostatečně zjištěného stavu věci a že rozhodl v souladu s § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců dostatečně transparentně

a podloženě. Naproti tomu konstatování městského soudu, že vyšel z rozsudku ze dne 30. 04. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 - 48, hodnotí jako nedostatečné. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, a dále navrhl uložit povinnost právnímu zástupci žalobkyně do 30 dnů od nabytí právní moci rozsudku vrátit stěžovateli zaplacené náklady řízení, případně rozhodnout, že městský soud rozhodne o povinnosti právního zástupce zaplatit tuto částku žalovanému.

Žalobkyně podala ke kasační stížnosti následující **vyjádření**. Podle žalobkyně stěžovatel opomíjí ústavně právní rámec celé věci. Podstatou je otázka, zda žalobkyně svoji žádost o dlouhodobý pobyt řádně podala, a zda jejím podáním bylo zahájeno správní řízení o této žádosti, či nikoliv. Jde o to, zda se ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) domáhala svého práva u stěžovatele „zákonem stanoveným postupem“, či nikoliv. Stěžovatelův výklad zákona odporuje čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny, podle kterého se každý může „stanoveným způsobem“ domáhat svého práva u správního orgánu, přičemž podmínky a podrobnosti upravuje zákon. Obecná právní úprava v § 37, § 44 a § 45 s. ř. je zcela konformní s Listinou. V těchto ustanoveních jsou velmi široce upraveny zákonné podmínky a podrobnosti, kterými je vymezen „stanovený postup“, jímž žadatelé mohou naplňovat svoje právo na podání žádosti a zahájení správního řízení. Naproti tomu § 169 odst. 14 (nyní 16) zákona o pobytu cizinců, který obsahuje speciální úpravu podání žádosti o dlouhodobý a trvalý pobyt, kdy se oproti obecné právní úpravě vyžaduje osobní přítomnost cizince při podání, představuje výrazné zákonné omezení cizinců v podmínkách a podrobnostech, jakými se mohou „stanoveným způsobem“ svého práva domáhat. Toto ustanovení tak představuje omezení základního práva, neboť oproti obecné právní úpravě zužuje „stanovený postup“ ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto se na používání § 169 odst. 14 vztahuje čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základního práva musí být šetřena podstata a smysl základního práva. Stěžovatel neuvádí, jaký rozumný ústavně konformní cíl ve veřejném zájmu sleduje ve svém postupu vůči žalobkyni. Z obecného hlediska je proto sporné, zda speciální úprava podání žádosti v § 169 odst. 14 (nyní 16) zákona o pobytu cizinců není v rozporu s Listinou. Není zřejmé, jak při tomto omezení základního práva bylo respektováno ustanovení čl. 4 odst. 2 Listiny. Žalobkyně upozornila na důvodovou zprávu k zákonu č. 427/2010, z níž je zřejmé, že zákonodárce sledoval pouze zjednodušení práce správních orgánů a zpětně je zřejmé, že úmysl zákonodárce se naplnit nepodařilo. Jediný cíl, který se podařilo naplnit, je eliminace žádostí, které byly zastupitelským úřadům zasílány prostřednictvím provozovatele poštovních služeb žadateli pobývajícími na území ČR. Není však zřejmé, zda je tato eliminace ústavně konformní.

Podle žalobkyně stěžovatel v kasační stížnosti nijak nereaguje na argumentaci žalobkyně z její žaloby, neuvádí, z čeho na základě obecné právní úpravy dovozuje povinnost a nezbytnost osobní účasti zákonných zástupců při podání žádosti procesně nezpůsobilého cizince o dlouhodobý či trvalý pobyt. Žalobkyně proto opakuje, že pokud byla v době podání žádosti o dlouhodobý pobyt procesně nezpůsobilá ve smyslu § 178 zákona o pobytu cizinců, pak se na ni povinnost osobního podání žádosti vůbec nevztahuje, byla tedy oprávněna podat žádost kterýmkoliv způsobem podle obecné právní úpravy. Stěžovatel právní argumentací neobjasňuje svůj názor, když tvrdí, že povinnost osobního podání právně nezpůsobilého cizince se přenáší na jeho zákonné zástupce.

pokračování

Judikatura, kterou argumentuje stěžovatel, se týká situace žádosti procesně způsobilého cizince, podané nikoliv osobně, ale prostřednictvím poštovní přepravy. Žalobkyně však byla v době podání žádosti procesně nezpůsobilá, její žádost byla podána osobně a nikoliv prostřednictvím poštovní přepravy, pouze nebyli přítomní její zákonní zástupci, kteří však plnou mocí pověřili právního zástupce, který osobně přítomen byl. Žalobkyně musela při podání žádosti navíc respektovat lhůtu uvedenou v § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. 12. 2015. Z uvedené judikatury je významné, že soudy neřešily otázku, zda se povinnost osobního podání žádosti týká pouze žádostí podaných na zastupitelském úřadu, nebo i žádostí podaných na území Ministerstvu vnitra. Ke kasační námitce, že rodiče mohli činit právní úkony u zastupitelského úřadu v zemi jejich původu, žalobkyně uvádí, že svou žádost podala s dostatečným předstihem a stěžovatel v přípisech vždy trval na osobní přítomnosti zákonných zástupců při podání na svém pracovišti v ČR, nikdy žalobkyni nenaznačil, že by akceptoval i žádost podanou zákonnými zástupci na ZÚ ČR, ačkoliv jako místo podání žádosti je v § 42 odst. 5 zákona o pobytu cizinců výslovně určeno Ministerstvo vnitra. Žalobkyně považuje napadený rozsudek za správný, neboť nabízí řešení, na základě kterého může být její žádost akceptována a zaručuje jí, že o její žádosti bude muset stěžovatel rozhodnout. Proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Kasační stížnost **není důvodná**.

Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně na území ČR pobývala na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem jiné/ostatní s platností od 30. 7. 2014 do 31. 12. 2014. Od 1. 9. 2014 navštěvovala základní školu. Z prohlášení o trvání na podání žádosti plyne, že žalobkyně se dne 13. 11. 2014 dostavila spolu s právním zástupcem a svým dědečkem ke správnímu orgánu za účelem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem jiné/ostatní. Ve správním spisu je doložena plná moc rodičů žalobkyně k tomu, aby dědeček nezletilý tuto vychoval a živil v České republice a dále plná moc rodičů k tomu, aby nezletilou ve všech právních věcech zastupoval advokát Mgr. Sedlák. Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu byla dne 22. 12. 2014 vrácena jako nepodaná, neboť podle správního orgánu nebyla podána, resp. do 5 dnů potvrzena, osobně zákonným zástupcem v té době nezletilé žadatelky. Z obsahu přípisu o vrácení žádosti plyne, že Ministerstvu vnitra ČR byla dne 13. 11. 2014 doručena osobně zmocněným zástupcem nezletilý žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „ostatní“, přesněji za účelem absolvování školní docházky v ČR. Dědeček nezletilý byl doručení žádosti osobně přítomen. Zmocněný zástupce žalobkyně dne 6. 1. 2015 úřední tiskopis žádosti zaslal zpět správnímu orgánu, který jej opětovně dne 19. 1. 2015 zaslal zpět zmocněnému zástupci.

Podle § 178 zákona o pobytu cizinců, „(z)a procesně způsobilého se pro účely tohoto zákona považuje cizinec starší 15 let, který je schopen projevit svou vůli a samostatně jednat.“

Ve smyslu § 42 odst. 5 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 42 odst. 1 se žádost o povolení k dlouhodobému pobytu v nyní posuzovaném případě měla podat ministerstvu, neboť žalobkyně na území pobývala na vízum k pobytu nad 90 dnů a hodlala na území přechodně pobývat po dobu delší než 6 měsíců, přičemž trval stejný účel pobytu.

Podle § 169 odst. 14 téhož zákona, „(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.“

Ustanovení § 169 odst. 14 bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo zákonem č. 427/2010 Sb. Podle důvodové zprávy k § 169 odst. 14 „(u)pravuje se povinnost podat žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu osobně. Zastupitelský úřad bude mít možnost v odůvodněných případech od vyžadování povinnosti osobního podání žádosti upustit (např. velká vzdálenost). Ve vztahu k žádostem podávaným na zastupitelských úřadech má toto opatření eliminovat podávání žádostí bez zákonem stanovených náležitostí, které jsou následně doplňovány žadatelem či jeho zástupcem na území České republiky na základě výzvy správního orgánu, který je příslušný k rozhodnutí o žádosti. Zastupitelský úřad v takovém případě nemá možnost posoudit předložené doklady s ohledem na své znalosti místních podmínek. Eliminovány mají být také případy, kdy jsou žádosti zastupitelským úřadům zasílány prostřednictvím provozovatele poštovních služeb žadateli pobývajícími na území České republiky. Úprava je rovněž motivována snahou omezit závislost žadatelů na zprostředkovatelích. Pokud jde o žádosti podávané na území České republiky, souvisí povinnost podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu se zavedením biometrických údajů do průkazu o povolení k pobytu. Změna by současně měla přispět ke zkrácení doby řízení o takové žádosti.“ [srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 427/2010 Sb., změna zákona o pobytu cizinců na území ČR, Poslanecká sněmovna PČR 2010 (tisk č. 70/0)]. Z důvodové zprávy vyplývá, že zákonodárce vztahoval podmínku osobního podání žádosti nejen k žádostem podaným na zastupitelském úřadu, ale také k žádostem podaným na území České republiky.

První kasační námitka se týkala vztahu obecné právní úpravy dané správním řádem k § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel opírá svůj právní názor, že § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců je speciální právní úpravou ve vztahu k § 37 odst. 4 správního řádu, o usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 09. 2013, sp. zn. IV. ÚS 642/13 (dostupné na www.usoud.cz).

Případ, na který odkazuje stěžovatel, se věcně týkal žádosti o změnu účelu povolení k dlouhodobému pobytu podané poštovní přepravou Ministerstvu vnitra. Řízení o této žádosti nebylo pro nesplnění podmínky osobního podání žádosti zahájeno. Žadatel podal žalobu proti nečinnosti, která byla zamítnuta a následně kasační stížnost byla rozsudkem ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 Ans 9/2012-35, také zamítnuta. Ústavní soud usnesením ze dne 24. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 642/13, ústavní stížnost odmítl pro zjevnou neopodstatněnost, přičemž uvedl, že „(j)e toho názoru, že výklad podaný správními soudy nepostrádá racionální základ a učiněný právní závěr, k němuž správní soudy dospěly, přesvědčivě a řádně odůvodnily s konstatováním, že ustanovení § 169 odst. 14 obsahující požadavek osobního podání žádosti je speciálním ustanovením (lex specialis) k § 37 odst. 4 správního řádu.“ Nejvyšší správní soud nyní neshledal důvody pro odchýlení se od názoru, že § 169 odst. 14 zákona o pobytu

pokračování

cizinců je speciálním ustanovením k § 37 odst. 4 správního řádu a má přednost a v tomto se ztotožňuje se stěžovatelem. Ustanovení § 37 odst. 4 s. ř. upravuje možné technické způsoby, jimiž je možné podání učinit, aby s úkonem účastníka řízení byly spojeny právní účinky. (srov. VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 1. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2006, s. 273) Ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců jako *lex specialis* vyžaduje formu osobního podání žádosti o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu.

Městský soud vyšel při právním posouzení z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 - 48 (všechna zde citovaná judikatura dostupná na www.nssoud.cz). Tento rozsudek se týkal situace, kdy žádost o povolení k trvalému pobytu podala zákonná zástupkyně nezletilé žadatelky, nicméně žádost neregistrovala samostatně v systému Visapoint, ale připojila ji ke své žádosti o udělení dlouhodobého pobytu za účelem vědeckého výzkumu. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že na základě této žádosti bylo zahájeno správní řízení, neboť rozhodující bylo, že žádost byla podána osobně a na zastupitelském úřadu, byla podána na úředním tiskopise a dostala se do pozice příslušného zastupitelského úřadu. Nejvyšší správní soud nepovažoval za rozhodné, že žádost byla podána formálně jako příloha jiné žádosti. To, že žádost nebyla podepsána, bylo vadou podání, která však nemohla mít za následek nezahájení řízení, neboť jde o vadu, kterou lze odstranit postupem podle § 37 odst. 3 s. ř. Nejvyšší správní soud nyní zdůrazňuje, že ve výše citovaném rozsudku nestačilo pro závěr, že řízení bylo zahájeno to, že žádost byla podána na úředním tiskopise a dostala se do dispozice příslušného zastupitelského úřadu, ale také musela být splněna podmínka osobního podání na zastupitelském úřadu. V citovaném případě nebylo sporu o tom, zda byla žádost podána osobně, když ji podala zákonná zástupkyně nezletilé.

V nyní posuzovaném případě se jednalo o odlišnou situaci, spornou otázkou bylo, zda došlo k osobnímu podání žádosti. Městský soud v nyní napadeném rozsudku vyšel z předpokladu, že pokud je žalovaný názoru, že žádost musí podat osobně zákonný zástupce, jedná se také o vadu žádosti, která je odstranitelná postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v nyní posuzované věci nebylo možné dojít na základě rozsudku ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 - 48, k závěru, že řízení bylo zahájeno již proto, že žádost se dostala do dispozice příslušného úřadu, neboť rozhodující skutkové okolnosti byly odlišné, a svoji roli sehrávala i podmínka osobního podání žádosti.

Nejvyšší správní soud má za to, že podstatou nyní řešené věci je nalezení odpovědi na otázku, jaké mají být procesní důsledky v případě podání žádosti na území České republiky Ministerstvu vnitra „osobně“ nezletilou osobou spolu s osobou zákonnými zástupci zmocněnou k jejímu zastupování.

Žalobkyně neměla v době podání žádosti ve smyslu § 178 zákona o pobytu cizinců způsobilost samostatně v řízení jednat. Podle § 32 odst. 1 s. ř. v rozsahu, ve kterém nemá účastník řízení procesní způsobilost, musí být zastupován zákonným zástupcem. Pokud by se dostavila osobně sama, bez jakékoliv osoby zmocněné jejími zákonnými zástupci k jednání, bylo by možné konstatovat, že projev její vůle podat žádost by nemohl mít žádné účinky. Žalobkyně však, podle skutkového stavu, z něhož vycházejí městský soud i stěžovatel, byla osobně přítomná a zároveň přítomna spolu s osobou zmocněnou k

jejímu zastupování, a mohl tak být naplněn účel, který sledovala novela zákona, když výše citovaná důvodová zpráva uvádí, že *„(p)okud jde o žádosti podávané na území České republiky, souvisí povinnost podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu se zavedením biometrických údajů do průkazu o povolení k pobytu.“*

Zákon o pobytu cizinců přitom situace, jak postupovat, když je žádost podaná Ministerstvu vnitra osobně nezletilou spolu s osobou zmocněnou za ní jednat (a stejně tak ani situace, když byla žádost podána poštovní přepravou) procesně neřeší. V takových případech nelze, jak konstatoval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 - 106 *„připustit, že by jakýkoliv postup orgánu veřejné správy vykonávajícího veřejnou moc – řečeno metaforou – „zůstal viset ve vzduchu“ bez jakýchkoliv procesních pravidel“* a je potřeba postupovat na základě subsidiárního použití správního řádu.

Judikatura Nejvyššího správního soudu již v minulosti řešila, jaké procesní následky má mít nesplnění povinnosti osobního podání žádosti na zastupitelském úřadu, když zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit. V rozsudku ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 - 106, který se vztahoval ještě k právní úpravě účinné k 14. 8. 2008, a týkal se žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů, uvedl: *„(...) pro to, aby jakákoliv jiná forma podání žádosti o udělení víza než podání osobní, měla předpokládané procesní účinky a zahájila řízení o této žádosti, je nutno žádost o vízum současně spojit s jednoznačným požadavkem na upuštění od jejího osobního podání. Řízení o žádosti o udělení víza je tak zahájeno dnem, kdy taková žádost dojde zastupitelskému úřadu. Naproti tomu pokud cizinec podá žádost o udělení víza např. prostřednictvím poštovní přepravy, aniž by v ní vznesl požadavek na upuštění od osobního podání, lze konstatovat, že k zahájení řízení o udělení víza vůbec nedošlo. Uvedenou formu podání totiž zákon o pobytu cizinců nepřipouští. Takové podání není vůbec způsobilé zahájit řízení o udělení víza a nelze k němu přiblížit.“*

Z novější judikatury vztahující se k otázce osobního podání žádosti zastupitelskému úřadu lze citovat rozsudek ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015 - 67, v němž Nejvyšší správní soud posuzoval případ, kdy bylo zastaveno řízení o žádosti o trvalý pobyt zaslané generálnímu konzulátu poštou spolu se žádostí o upuštění od povinnosti podat žádost osobně. V žádosti bylo uvedeno, že žadatel je dítě narozené mimo území České republiky a oba jeho rodiče jsou v současnosti na území České republiky, přičemž podání bylo učiněno poštou prostřednictvím právního zástupce. Generální konzulát řízení usnesením ze dne 7. 1. 2013 zastavil podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť neshledal důvody pro prominutí osobního podání a osobní přítomnosti zákonného zástupce. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že stěžovatel, respektive jeho zákonní zmocněnci a jejich právní zástupce, měli využít postup podle § 169 odst. 14 věty druhé zákona o pobytu cizinců a odůvodnit, proč právě v jeho případě nemá generální konzulát trvat na osobním podání žádosti. Pokud tak neučinili, nelze generálnímu konzulátu vytýkat, že možnosti nabízející se v citovaném ustanovení nevyužil.

Odlišnost výše uvedené judikatury od nyní přezkoumávaného případu spočívá v tom, že žádost žalobkyně nebyla podána na zastupitelském úřadu, ale na území České republiky Ministerstvu vnitra, nadto se výše citovaná judikatura vyjadřuje k případům, kdy žádosti byly podány poštovní přepravou.

pokračování

K podání poštovní přepravou na území České republiky se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 12. 2014, č. j. 6 Azs 242/2014 - 41, v němž konstatoval, že podání, které nebylo učiněno v předepsané formě (osobně na předepsaném písemném tiskopisu) by bylo „možno odložit podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu, případně naložit s ním obdobně jako s podáním, které nebylo učiněno ve způsobilé formě a nebylo v pětidenní lhůtě potvrzeno (srov. § 37 odst. 4 správního řádu *per analogiam*), což Nejvyšší správní soud ostatně aproboval v rozsudku ze dne 29. listopadu 2012, č. j. 5 Ans 9/2012 - 35 v případě žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu podanou na území ČR, u níž zákon neumožňuje upustit od osobního podání.“

Všechna citovaná judikatura, vztahující se jak k podání žádostí poštou zastupitelskému úřadu, tak poštou na území České republiky, vychází u posouzení otázky procesních důsledků nedostatku formy žádosti ze subsidiárního použití správního řádu. Podle obecné úpravy § 44 odst. 1 správního řádu je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Pokud není splněna forma podání a podání nebylo ve lhůtě 5 dnů potvrzeno, lze ve smyslu § 37 odst. 4 s. ř. nahlížet na žádost, jako kdyby nebyla učiněna. Závěry judikatury tak lze bez problémů akceptovat v případě podávání žádostí poštovní přepravou, neboť se zjevně nejedná o splnění podmínky osobního podání žádosti, a tedy nesplnění požadované formy podání.

Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že se nyní nejednalo o podání poštovní přepravou, ale o případ „osobního“ podání žadatelky bez osobní přítomnosti rodičů, kteří se prokazatelně nacházeli mimo území České republiky, nicméně za účasti právního zástupce zplnomocněného k právnímu jednání za nezletilou a za účasti dědečka zmocněného k výchově nezletilé. Za předpokladu, že se nezletilá žadatelka skutečně osobně dostavila k podání žádosti spolu s osobou zmocněnou k jejímu zastupování, a to konkrétně spolu s dědečkem zmocněným zákonnými zástupci k tomu, aby žalobkyni na území České republiky vychovával, a dále s právním zástupcem zmocněným k právnímu jednání, žalovaný měl řízení podáním žádosti považovat za zahájené. Tuto situaci nelze srovnávat s podáním žádosti poštovní přepravou, kdy žalovaný může jednoznačně určit, že k osobnímu podání žádosti nedošlo, a postupovat v souladu s jeho správní praxí, která je potvrzena judikaturou, ani srovnávat s podáním zastupitelskému úřadu, kdy lze požádat o upuštění od povinnosti osobního podání. V situaci, jaké se ocitla žalobkyně, bylo zřejmé, že ani správní orgány neměly shodný názor na to, jak postupovat. Jak plyne z podkladů správního spisu, v jiné věci žadatele o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, ke které mělo dojít na zastupitelském úřadu, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců v odůvodnění uvedla, že „požadavek osobního podání žádosti se vztahuje k účastníci řízení, nikoliv k jejímu zákonnému zástupci. (...) dne 12. 12. 2013 se účastnice řízení dostavila na ZÚ v doprovodu tety, které byla zákonným zástupcem účastnice řízení udělena plná moc. Zakládají-li se tato tvrzení na pravdě, pak bylo řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území zahájeno v souladu s § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. (...)“. Správní orgán poté v novém rozhodnutí ve věci ze dne 21. 1. 2015, čj. OAM-3822-24/DP-2014, uvedl: „k podání této žádosti účastníci řízení na Zastupitelském úřadu ČR v Hanoji dne 12. 12. 2013 nedošlo v důsledku absence právní způsobilosti na straně účastnice řízení a díky nepřítomnosti zákonného zástupce či právně způsobilé osoby jím zmocněné k zastupování účastnice řízení.“. Nejvyšší správní soud se přiklonil k názoru, že v případě

osobního podání nezletilé spolu s osobou zmocněnou k jejímu právnímu zastupování a dále současně s osobou zmocněnou zákonnými zástupci k její výchově v případě podání žádosti přímo na území České republiky došlo k řádnému podání žádosti, neboť byla splněna forma podání „osobně“, a v důsledku toho v souladu s § 44 odst. 1 s. ř. také k zahájení předmětného řízení. Takový výklad přitom není v rozporu s účelem, který podmínka osobního podání sleduje (aby žádosti nebyly podávány poštou, aby bylo možné odebrat biometrické údaje).

Předmětem nynějšího řízení bylo přezkoumání závěru městského soudu, zda bylo učiněným podáním dané žádosti správní řízení zahájeno. Městský soud neinterpretoval § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců, ale zůstal o posouzení, zda byl stěžovatel nečinný, když řízení za zahájené nepovažoval a nekonal v něm, neboť podle názoru městského soudu by tak předjímal posouzení otázky, která by byla rozhodnou až v řízení o případné žalobě proti rozhodnutí o podané žádosti. Nejvyšší správní soud má naopak za to, že otázka, zda byl stěžovatel nečinný, když řízení nepovažoval za zahájené a nekonal v něm, byla nezbytně propojena s posouzením, zda došlo k náležitému podání žádosti, a tedy i s interpretací § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců.

Nejvyšší správní soud dospěl shodně jako městský k závěru, že stěžovatel byl nečinný. Ačkoliv se jeho odůvodnění liší od odůvodnění napadeného rozsudku, má za to, že se jedná o pouhou korekci důvodů napadeného rozsudku a tato korekce neměla vliv na zákonnost výroku napadeného rozsudku. Pro správní orgán je závazný právní názor městského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Naopak žalobkyně ve věci úspěch měla, a proto jí vzniklo právo na náhradu nákladů spočívajících v odměně jejího zástupce. Náhradu odměny Nejvyšší správní soud přiznal za 1 úkon (vyjádření ke kasační stížnosti) zástupce [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování advokátních služeb, dále „advokátní tarif“] ve výši 3.100 Kč za úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 advokátního tarifu]. Žalobkyně má dále právo na náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce žalobkyně k výzvě soudu nedoložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty. Náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti tedy činí celkem 3.400 Kč. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta 30 dnů. Uvedenou částku uhradí stěžovatel k rukám zástupce žalobkyně ve lhůtě stanovené ve výrokové části.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 14. září 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu