



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **H. Ch. N.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2016, č. j. 8 A 98/2016 – 22,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2016, č. j. 8 A 98/2016 – 22, **se ve výroku I. a II. z r u š u j e .**
- II. Žaloba **se o d m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobci **se v r a c í** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 2.000 Kč. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jeho zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se zaregistroval na internetových stránkách registračního systému pro podání žádosti o pobytová oprávnění v ČR (VISAPPOINT) k podání žádosti o vízum

k pobytu nad 90 dní za účelem vědeckého výzkumu. Následně se ve stanoveném termínu dostavil na Zastupitelský úřad v Hanoji, kde podal dne 4. 6. 2015 žádost o vízum k pobytu nad 90 dní za účelem vědeckého výzkumu a zároveň také žádost o trvalý pobyt za účelem sloučení rodiny. Žádost o vízum byla vyhodnocena jako nepřipustná, jelikož žalobce nepřiložil doklad potvrzující účel pobytu. Žádost o trvalý pobyt nebyla přijata, jelikož byla podána jako součást nepřipustné vízové žádosti a zároveň byl žadatel v systému VISAPPOINT zaregistrován pro podání žádosti za jiným účelem a na jiný typ pobytového oprávnění, než ve skutečnosti hodlal podat. Stěžovatel poté téhož dne na podatelně Zastupitelského úřadu v Hanoji podal stížnost proti uvedenému postupu, ke stížnosti připojil též výše uvedenou žádost o trvalý pobyt za účelem sloučení rodiny. Stížnost byla přípisem ze dne 17. 6. 2015 vyhodnocena jako nedůvodná a příloha byla žalobci vrácena.

[2] Dne 3. 6. 2016 se žalobce obrátil na Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobou proti nečinnosti žalovaného. Uvedl, že žádost o trvalý pobyt mu byla zastupitelským úřadem proti jeho vůli vrácena. Tento nezákonný postup však nemá žádný vliv na skutečnost, že podáním žádosti dne 4. 6. 2015 bylo řízení zahájeno. Lhůta pro vydání rozhodnutí uplynula, rozhodnutí nebylo vydáno a o žádosti žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti nebylo dosud Komisí pro rozhodování cizinců rozhodnuto. Proto žalobce požadoval, aby bylo žalovanému uloženo do třiceti dnů od právní moci rozsudku rozhodnout ve věci jeho žádosti o trvalý pobyt.

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 2. 8. 2016, č. j. 8 A 98/2016 – 22 (dále jen „napadený rozsudek“), žalobě vyhověl a uložil žalovanému povinnost do 60 dnů ode dne právní moci napadeného rozsudku rozhodnout o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu. Uvedl, že pro posouzení právních účinků podání žádosti o pobytové oprávnění podle § 169 odst. 13 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném ke dni podání žádosti (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), není rozhodující, že k fyzickému předání žádosti zastupitelskému úřadu nedošlo prostřednictvím internetové registrace. Rozhodující je, že žádost sepsaná na úředním tiskopise (§ 70 odst. 1 citovaného zákona) byla předána zastupitelskému úřadu, který ji převzal a v jehož dispozici se tak ocitla. Tyto podmínky přitom byly v případě žalobce naplněny.

[4] Městský soud dále odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž není řádná registrace žadatele v systému VISAPPOINT podmínkou pro zahájení příslušného správního řízení. Tento systém funguje na principu elektronických úředních hodin a plní pouze funkci organizační. Registrace v tomto systému tudíž není zákonnou podmínkou pro zahájení řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 – 48). V posuzovaném případě nadto žalobce v systému VISAPPOINT registrován byl (ačkoliv pro jiný typ pobytového oprávnění). Řízení o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu bylo zahájeno již dne 4. 6. 2015, kdy se žádost dostala do dispozice zastupitelského úřadu, na čemž nic nemění skutečnost, že ji odmítl převzít.

[5] Systém VISAPPOINT je ze strany státu koncipován tak, že žádosti se podávají u zastupitelského úřadu, který je součástí Ministerstva zahraničních věcí, zatímco vlastní řízení a zejména rozhodnutí o žádosti náleží Ministerstvu vnitra. Tato kompetence je tedy rozdělena mezi dva ústřední orgány státní správy. Skutečnost, že se jedná o dělenou

pokračování

kompetenci, v zásadě nemůže jít nikdy k tíži žadatele o povolení k pobytu. Je-li za vydání rozhodnutí o žádosti odpovědné Ministerstvo vnitra, do jehož působnosti a pravomoci je toto rozhodování svěřeno, potom právě Ministerstvo vnitra odpovídá též za případnou nečinnost. Tento autoritativní závěr je vyjádřen rovněž v citované judikatuře Nejvyššího správního soudu (kromě již citovaného též rozsudky č. j. 1 Azs 281/2015 – 34 ze dne 9. 3. 2016 a č. j. 5 Azs 85/2016 – 22 ze dne 3. 6. 2016). Za této situace bylo povinností žalovaného o žádosti žalobce zákonem předvídaným způsobem rozhodnout. Vzhledem k tomu, že žádost dosud nebyla vyřízena, je v posuzovaném případě žalovaný zjevně nečinný.

II.

Kasační stížnost

[6] Žalovaný / stěžovatel / napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Má za to, že městský soud se hlouběji nezabýval skutečností, že předpokladem pro zahájení řízení o povolení k trvalému pobytu ve smyslu § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců je skutečnost, že žádost byla podána osobně žadatelem místně příslušnému zastupitelskému úřadu. Splnit povinnost osobního podání lze jen tak, že žadatel žádost osobně předá oprávněné úřední osobě. Oprávněná úřední osoba žádost přijme a dle cestovního dokladu ověří totožnost podatele. Za osobní podání žádosti nelze považovat případ, kdy ji žadatel např. osobně vhodí do schránky úřadu nebo předá jiné než oprávněné úřední osobě pověřené žádosti přijímat (např. vrátnému, kurýrovi či jako v daném případě u okénka recepcce). Pouze oprávněná úřední osoba může po žadateli požadovat ověření totožnosti (§ 165a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců]. Pokud by nebylo možné ověřit totožnost žadatele, nebylo by možné zároveň ověřit osobní podání žádosti a zákonná povinnost osobního podání by se tak stala prázdou a nevynutitelnou.

[7] Žádost o dlouhodobé vízum vyhodnotil zastupitelský úřad jako nepřipustnou, nebyl tedy povinen totožnost žalobce ověřovat. Žádost o trvalý pobyt za účelem sloučení rodiny odmítl zastupitelský úřad přijmout, jelikož k jejímu podání nebyl žalobce registrován v systému VISAPPOINT. Žádost je podána až v okamžiku jejího přijetí a ověření totožnosti žadatele, ani jedna z těchto podmínek nebyla v případě žalobce splněna.

[8] Stěžovatel má dále za to, že oprávněná úřední osoba není oprávněna ani povinna přijímat žádosti kdykoliv, ale toliko ve stanovených úředních hodinách. Ve vztahu k systému VISAPPOINT Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 – 48, konstatoval, že tento systém funguje na principu elektronických úředních hodin a jestliže jej úřad zavedl, neměl by přijímat podání mimo tyto úřední hodiny. Existence VISAPPOINTU má dle stěžovatele zákonnou oporu v ustanovení § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení je nutné vykládat tak, že zastupitelský úřad může žadateli stanovit povinnost sjednat si předem termín podání žádosti. Z důvodu zachování rovného přístupu by vzhledem k velkému počtu zájemců o pobytové oprávnění u Zastupitelského úřadu v Hanoji neměla oprávněná osoba žádosti přijímat mimo úřední hodiny a systém VISAPPOINT, a některé cizince tím zvýhodňovat.

[9] Je na místě upozornit také na skutečnost, že žalobce úřední tiskopis žádosti o povolení k trvalému pobytu oprávněné osobě v podstatě „podstrčil“ jako přílohu jiné žádosti a poté jako přílohu stížnosti na postup zastupitelského úřadu.

[10] Závěrem stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost spočívající v nesouladu výroku s jeho odůvodněním. Výrokem se ukládá stěžovateli povinnost rozhodnout o žádosti žalobce ze dne 4. 9. 2014, zatímco v odůvodnění se pojednává o žádosti ze dne 4. 6. 2015. Pokud je správný údaj ve výroku napadeného rozsudku, pak byla žaloba na ochranu proti nečinnosti podána opožděně.

III. Vyjádření žalobce

[11] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce uvedl, že jeho totožnost byla zastupitelským úřadem ověřena dvakrát podle jeho cestovního dokladu. Poprvé při vstupu na zastupitelský úřad, kdy bylo kontrolováno, zda má registraci v systému VISAPPOINT. Podruhé při podání žádosti o vízum se žádostí o trvalý pobyt. Vzhledem k zákonnému požadavku, aby cizinec žádost o trvalý pobyt podával osobně, je kontrola totožnosti podatele první činností pracovníka zastupitelského úřadu, kterému jsou žádosti na přepážce předány. Že totožnost žalobce jakožto podatele byla ověřena pracovníkem zastupitelského úřadu, vyplývá i z textu Oznámení zastupitelského úřadu o nepřipustnosti žalobcovy žádosti o dlouhodobé vízum ze dne 4. 6. 2015. Obě podání žádosti o trvalý pobyt, poprvé společně se žádostí o vízum a podruhé se stížností, učinil žalobce vzápětí po sobě, aniž by odešel od podací přepážky a přerušil jednání s dotčeným pracovníkem zastupitelského úřadu.

[12] I kdyby však o totožnosti žalobce jakožto podatele skutečně existovaly nějaké pochybnosti, nemohou být k jeho tíži. Pokud existují pochybnosti o správnosti procesního postupu účastníka řízení, je třeba v souladu se základními zásady správního řízení, jeho postup považovat za správný, pokud není prokázán opak. Navíc je možné pochybnost o totožnosti podatele snadno odstranit tak, že se podatel ke kontrole totožnosti dodatečně předvolá. Takto ostatně Zastupitelský úřad v Hanoji ve své praxi skutečně postupuje.

[13] Žalobce v obecné rovině nesouhlasí s názorem, že žádost může být podána pouze do rukou úřední osoby, která je k tomu speciálně oprávněna. Tato argumentace v posuzovaném případě navíc není přiléhavá, jelikož žalobce jednal s pracovníkem konzulárního úseku Zastupitelského úřadu v Hanoji, panem J. K., který běžně žádosti o pobytová oprávnění přijímá a o tom, že je k tomu oprávněn, proto žalobce při podání žádosti ani nyní nemá pochybnost.

[14] Stěžovatel v podstatě tvrdí, že podání žádosti o pobyt v případech, kdy zákon o pobytu cizinců ukládá povinnost osobního podání, je dvoustranným právním úkonem, který je dokonán teprve v okamžiku, kdy správní orgán (jednající prostřednictvím „oprávněné úřední osoby“) žádost přijme. Taková konstrukce však nemá oporu v zákoně, podání žádosti je jednostranný právní úkon žalobce. Žalobce odkazuje na obecnou právní úpravu podání a zahájení správního řízení, kdy podle § 37 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), je podání učiněno dnem, kdy došlo věcně a místně

pokračování

příslušnému správnímu orgánu a podle § 44 odst. 1 téhož zákona je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

[15] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech je pro zahájení řízení podstatné, že se žádost cizince osobním podáním dostane do dispozice místně příslušného zastupitelského úřadu. Dispozicí se žádostí je i situace, kdy zastupitelský úřad žádost odmítá přijmout, jak se stalo i v případě žalobce.

[16] Žalobce dále uvádí, že podle předpisů upravujících archivní a spisovou službu, je každý veřejnoprávní původce dokumentů povinen mít zřízenou podatelnu pro příjem podání. Podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, veřejnoprávní původce přijímá doručené dokumenty v podatelně. Toto pravidlo se tedy musí vztahovat i na žádosti o pobyt podávané osobně podle zákona o pobytu cizinců. Není zde žádná výjimka, ze které by bylo možno dovodit, že osobně podávané žádosti o pobyt mají jiný režim a že by se přijímaly mimo podatelnu, a to výlučně „oprávněnou úřední osobou“. Je tedy možno dovodit, že pracovníci podatelny jsou „oprávněnými úředními osobami“ k přijetí jakéhokoli podání.

[17] Nesprávná je i argumentace stěžovatele o tom, že systém VISAPOINT má oporu v zákoně o pobytu cizinců. Citovaný § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců upravuje výlučně odchylky od správního řádu v řízení o žádosti o udělení dlouhodobých víz. Odchylky od správního řádu v řízení o žádosti o dlouhodobý či trvalý pobyt upravuje § 169 téhož zákona, kde se oprávnění zastupitelského úřadu stanovit povinnost předem si sjednat termín podání žádosti nenachází. I kdyby se však ustanovení § 170 zákona o pobytu cizinců vztahovalo i na žádosti o dlouhodobé a trvalé pobyty, byl by systém VISAPOINT v rozporu s tímto ustanovením. Zastupitelský úřad je totiž povinen umožnit cizinci podání žádosti o dlouhodobé vízum nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy cizinec o stanovení termínu k podání žádosti požádal. Při naprosté většině pokusů o registraci v systému se však objeví odpověď, že žádné volné termíny nejsou k dispozici, ačkoli podle zákona by správně žadateli o dlouhodobé vízum měla být vždy umožněna registrace tak, aby svoji žádost mohl podat nejpozději do 30 dnů od pokusu o registraci.

IV.

Posouzení kasační stížnosti

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti, přičemž shledal vady, ke kterým je povinen přihlédnout z úřední povinnosti.

[19] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[20] Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. *ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti*

správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

[21] Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 – 278, *z hlediska systematiky soudního řádu správního je podmínka, podle níž žalobce musí nejprve bezvýsledně vyčerpat procesní prostředky, které má k dispozici ve správním řízení, vlastní celkové koncepci správního soudnictví a teleologicky vyjadřuje zásadu subsidiarity ve vztahu mezi veřejnou správou a činností správních soudů. Jejím účelem je předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v § 5 s. ř. s. a pro jednotlivé typy žalob je upřesněna zejm. v § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. Před použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpat opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem (srov. také rozsudky soudu č. j. 7 Ans 1/2007 – 100, č. j. 2 Ans 1/2008 – 84, č. j. 8 Ans 5/2010 – 43, či ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 – 59).*

[22] Výkladem § 79 odst. 1 s. ř. s., se rozšířený senát zabýval v také rozsudku ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 – 59, přičemž dospěl k závěru, že *pokud v tomto ustanovení zákonodárce užil minulého času „vyčerpal“ při formulaci podmínky vyčerpání prostředků ochrany a naproti tomu času přítomného „může se domáhat“ při formulaci oprávnění k podání žaloby, je třeba z toho logicky dovodit, že podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem musí být splněna již k okamžiku podání žaloby. Totéž lze dovozovat ze slova „bezvýsledně“: pouze ten, kdo před podáním žaloby (v případě řízení vedeného podle správního řádu) podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti a zároveň jeho žádosti nebylo vyhověno (tj. nadřízený správní orgán vydal usnesení o nevyhovění žádosti podle § 80 odst. 6 věty druhé správního řádu, popř. ve třicetidenní lhůtě o žádosti nerozhodl), vyčerpal tento prostředek bezvýsledně. Teprve v tomto případě je jeho žaloba přípustná.*

[23] Z citovaných rozhodnutí rozšířeného senátu vyplývá, že nevyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. má za následek nepřipustnost žaloby. Ta představuje samostatný důvod pro odmítnutí žaloby, u něhož nepřichází v úvahu odstraňování takovéto překážky řízení. Naopak při zjištění, že se jedná o žalobu nepřipustnou, soud ji bez dalšího podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítne.

[24] Prostředkem ochrany proti nečinnosti je v posuzovaném případě žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Podmínkou přípustnosti žaloby je tedy bezvýsledné vyčerpání tohoto prostředku. Žalobce v žalobě uvedl, že žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podal ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců před podáním žaloby a ke dni podání žaloby o ní komise nerozhodla. Tato tvrzení však ničím nedoložil. Městský soud poté o žalobě věcně rozhodl, aniž by splnění podmínky vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti blíže zkoumal.

[25] Jelikož přípustnost žaloby lze zařadit mezi jednu z podmínek řízení v širším smyslu, Nejvyšší správní soud musí její splnění zkoumat z úřední povinnosti. Její nedostatek by totiž měl za následek zmatečnost řízení před městským soudem (srov. § 109

pokračování

odst. 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud tudíž přípisem ze dne 3. 10. 2016, č. j. 6 Azs 199/2016 – 26, vyzval žalobce k prokázání bezvýsledného uplatnění prostředku ochrany proti nečinnosti. Z doložené kopie žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti (včetně záznamu z datové schránky zástupce žalobce) lze seznat, že tuto žádost skutečně u Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců uplatnil, nicméně učinil tak ve stejný den a pouze několik minut předtím, než se obrátil na městský soud se správní žalobou. Jelikož nevyčkal, zda bude o jeho žádosti v zákonné lhůtě 30 dnů rozhodnuto, nelze dospět k závěru, že tento prostředek ochrany vyčerpal „bezvýsledně“ ve smyslu naposledy citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu.

[26] Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že žalobce nevyčerpal bezvýsledně prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu dříve, než podal nečinnostní žalobu podle § 79 a násl. s. ř. s., jeho žaloba tak byla nepřipustná. Městský soud pochybil, když ji neodmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

V.

Závěr a náklady řízení

[27] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. jako důvodnou a napadený rozsudek zrušil. Protože však již v řízení před městským soudem byly důvody pro odmítnutí návrhu, rozhodl Nejvyšší správní soud podle téhož ustanovení současně se zrušením napadeného rozsudku o tom, že žaloba se odmítá (§ 110 odst. 1 s. ř. s., část první věty za středníkem).

[28] Nejvyšší správní soud současně s odmítnutím návrhu musel rozhodnout i o nákladech řízení, včetně nákladů řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu. V případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobce zaplatil v řízení před městským soudem soudní poplatky ve výši 4.000 Kč (č. l. 9 a 11 soudního spisu). Přeplatek na soudním poplatku ve výši 2.000 Kč byl žalobci vrácen výrokem III. napadeného rozsudku, který není tímto rozsudkem dotčen. O vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 2.000 Kč rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 10 odst. 3 a 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Soud podle citovaných ustanovení vrátí zaplacený soudní poplatek, pokud byl návrh na zahájení řízení odmítnut před prvním jednáním, resp. před vydáním rozhodnutí o věci samé v řízení, v němž lze rozhodnout bez jednání (pro aplikaci citovaného ustanovení na danou situaci lze přiměřeně odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. března 2015, č. j. 6 Afs 3/2015 - 29). Lhůta pro vrácení soudního poplatku je stanovena v § 10a odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb.

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

V Brně dne 2. listopadu 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu