



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petra Šuránka a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **nezl. C. V. T.**, právně zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2016, č. j. 8 A 157/2016 - 37,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2016, č. j. 8 A 157/2016 - 37, **se zrušuje a věc se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 24. 11. 2016, č. j. 8 A 157/2016 - 37, (dále jen „napadený rozsudek“) uložil žalovanému Ministerstvu vnitra (dále jen „stěžovatel“) podle § 81 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) povinnost vydat do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku rozhodnutí o žádosti nezletilého žalobce ze dne 26. 10. 2015 o udělení povolení k trvalému pobytu. Městský soud vyšel z tvrzení žalobce, že dne 26. 10. 2015 právní zástupce žalobce za osobní přítomnosti žalobce podal na recepci Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) zde úřadující osobě žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem sloučení rodiny. Tato žádost mu byla vrácena s odůvodněním, že pro podání této žádosti nemá žalobce registraci v systému Visapoint. S tímto postupem žalobce nesouhlasil, proto na

místě téhož dne osobně podal písemnou stížnost, k níž jako přílohu připojil předmětnou žádost o povolení k dlouhodobému pobytu. Tuto stížnost zastupitelský úřad přijal a dne 22. 12. 2015 písemně žalobci sdělil, že stížnost neshledal důvodnou a žádost o povolení k dlouhodobému pobytu mu vrátil. Městský soud dovodil, že došlo k zahájení správního řízení, neboť žádost žalobce o povolení k dlouhodobému pobytu byla podána osobně u příslušného zastupitelského úřadu jako příloha stížnosti a je nerozhodné, že příloha mu byla následně vrácena a že žalobce nebyl pro podání žádosti registrován v systému Visapoint. Ke sporné otázce osobní přítomnosti žalobce při podání žádosti o dlouhodobý pobyt městský soud uvedl, že sdělení vedoucí konzulárního oddělení zastupitelského úřadu ze dne 3. 10. 2016 o tom, že se žalobce osobně k recepci nedostavil, je nedoložené, neboť na samotné recepci (okénku do ulice) pracovníci konzulárního oddělení nepracují, a proto je třeba v souladu se zásadou *in dubio mitius* v případě pochybností vyjít z tvrzení zástupce žalobce o tom, že žalobce podání žádosti přítomen byl. V takové situaci podle městského soudu nebylo možné žádost žalobce odložit, nýbrž bylo povinností žalovaného o žádosti žalobce rozhodnout způsobem zákonem předvídaným. Žalobce tudíž splnil podmínku osobního podání žádosti stanovenou v § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žádost se dostala do dispozice zastupitelského úřadu a bylo povinností žalovaného o ní rozhodnout. Proto městský soud stěžovateli uložil, aby o této žádosti ve stanovené lhůtě rozhodl.

II.

Obsah kasační stížnosti

[2] Proti napadenému rozsudku podal stěžovatel včasnou kasační stížnost, kterou se domáhá, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, a to včetně výroku ukládajícího stěžovateli povinnost k náhradě nákladů řízení, z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti a z důvodu nesprávného právního posouzení a aby věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, resp. pro nedostatek důvodů stěžovatel spatřuje v tom, že mu bylo uloženo rozhodnout o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu, ačkoliv tato žádost není v odůvodnění rozsudku nijak specifikována. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvádí, že skutečnost, že žádost splňuje podmínky § 70 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ověřil z předloženého správního spisu, stěžovatel však žádný spis vztahující se k žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu neeviduje a má za to, že ani městskému soudu nemůže být existence žádosti o povolení k trvalému pobytu známa.

[3] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel spatřuje i v tom, že v něm chybí dostatečné důvody pro závěr soudu o možnosti řešit spor o osobní přítomnosti žalobce při podání žádosti podle zásady *in dubio mitius*. Stěžovatel předně nepovažuje za relevantní skutečnost známou městskému soudu z jeho úřední činnosti, že na recepci zastupitelského úřadu nepracují pracovníci konzulárního oddělení. Stěžovatel v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 2 Azs 128/2016 - 54, věcně posuzuje naprostou většinu žádostí podaných na recepci zastupitelského úřadu, přičemž sdělení o osobní přítomnosti či nepřítomnosti žadatele při podání žádosti stěžovateli samozřejmě poskytuje konzulární oddělení zastupitelského úřadu, a nikoliv recepcí. Pracovníky recepcí jsou zaměstnanci zastupitelského úřadu, byť nejsou zařazeni k práci

pokračování

přímo na konzulárním oddělení. Stěžovatel přitom při zjišťování skutečného stavu věci podle § 3 správního řádu vycházel z toho, že sdělení zastupitelského úřadu vychází ze zjištění učiněných jeho zaměstnanci. Právní zástupce žalobce je na zastupitelském úřadu přítomen poměrně často a lze předpokládat, že je i pro pracovníky recepce snadno identifikovatelný. I kdyby tomu tak ovšem nebylo, závěr o přítomnosti nezletilého žalobce lze učinit snadno v situaci, kdy se k recepci zastupitelského úřadu dostavila jediná osoba.

[4] Měl-li by stěžovatel považovat sdělení zastupitelského úřadu za nedoložená a postupovat obecně podle zásady *in dubio mitius*, znamenalo by to absolutní negaci povinnosti osobního podání žádosti podle § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců, protože by stěžovatel neměl žádnou možnost zjistit, zda byla povinnost osobního podání žádosti splněna. Zásada *in dubio mitius* je podle stěžovatele především výkladovým pravidlem veřejnoprávních norem, její užití však nemá mít za následek, že je jednotlivci přiznáno více práv, než mu po právu náleží. Vztahení této zásady na spor o skutkových okolnostech doručení žádosti může podle něj vést k ohrožení či dokonce úplnému paralyzování výkonu veřejné správy. Mezi veřejnými subjektivními právy jednotlivců a veřejným zájmem na straně druhé by měla existovat proporcionalita, která však v tomto případě nebyla dosažena.

[5] Z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 427/2010 Sb., kterým byla povinnost osobního podání žádosti zavedena, plyne, že tato povinnost není samoučelná, ale má umožnit zastupitelskému úřadu se znalostí místních podmínek posoudit předložené cizojazyčné doklady vycházející zpravidla z místních právních předpisů a předejít nutnosti doplňovat neúplné žádosti na základě výzev správního orgánu příslušného k rozhodnutí o žádosti (naopak takovou výzvu může konzulární úředník v případě potřeby osobně předat bez nutnosti zdlouhavého a mnohdy neúspěšného doručování v cizině), přímý kontakt s konzulárním úředníkem přímo rozhodujícím o udělení víza, popř. sdělujícím své postřehy příslušnému správnímu orgánu umožňuje lépe posoudit i pravděpodobnost naplnění účelu požadovaného pobytového titulu, předejít bezpečnostním a migračním rizikům a efektivně zajistit podání žádosti ve velmi odlišném sociálním, kulturním, právním a jazykovém prostředí žadatelů. Takové úkony však nelze provést v případech podání žádosti jako přílohy stížnosti na recepci zastupitelského úřadu, a už vůbec ne v případech, kdy není zřejmé, zda se se stížností dostavil žadatel nebo jeho zákonný zástupce.

[6] Nezákonnost napadeného rozsudku stěžovatel dále spatřuje v tom, že již dne 25. 10. 2016 rozhodl o odložení žádosti žalobce podle § 43 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť z ní nebylo možné zjistit, kdo ji podal. Vyšel přitom z toho, že pokud není splněn požadavek osobního podání žádosti podle ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců, žádost není vůbec podána a v situaci, kdy nelze zjistit, kým byla žádost podána, správní řád jako obecný předpis (zákon o pobytu cizinců postup v takových případech neupravuje) ukládá správnímu orgánu žádost odložit. Jedná se o rozhodnutí, proti kterému lze podat řádný opravný prostředek a řízení o odvolání také skutečně probíhá. Napadený rozsudek byl vydán až dne 24. 11. 2016, přičemž podle § 81 odst. 1 s. ř. s. měl soud rozhodovat podle skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Pokud by

odvolací orgán konstatoval soulad rozhodnutí o odložení žádosti s právními předpisy, bylo by jistě nesprávně považovat stěžovatele ke dni 24. 11. 2016 za nečinného.

[7] Dalším důvodem nezákonnosti napadeného rozsudku má být neadekvátní aplikace právních závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, č. j. 6 Azs 25/2016 - 34, na nyní posuzovaný případ, neboť v tomto rozsudku bylo výslovně konstatováno, že v něm řešenou situaci nelze srovnávat s podáním žádosti zastupitelskému úřadu, kdy lze požádat o upuštění od povinnosti osobního podání. Toto městský soud nerespektoval a nezohlednil tak naopak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2016, č. j. 10 Azs 163/2016 - 37, na který stěžovatel poukázal ve svém usnesení o odložení žádosti.

III.

Vyjádření ke kasační stížnosti

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti namítá, že formulace výroku napadeného rozsudku ukládající povinnost vydat rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu je zjevnou nesprávností opravitelnou opravným usnesením podle § 54 odst. 4 s. ř. s., neboť z odůvodnění rozsudku je patrné, že městský soud rozhodoval ve věci nečinnosti stěžovatele v řízení o povolení k dlouhodobému pobytu. V odkazu městského soudu na ustanovení § 70 odst. 1 zákona o pobytu cizinců upravující náležitosti žádosti o povolení k trvalému pobytu pak žalobce žádnou nesprávnost nespatřuje, neboť na toto ustanovení, pokud jde o náležitosti tiskopisu žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, odkazuje ustanovení § 42 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Právnímu zástupci žalobce je ostatně známo, že na § 70 odst. 1 zákona o pobytu cizinců běžně odkazuje v řízeních o povolení k dlouhodobému pobytu i stěžovatel, např. ve výzvách k odstranění vad žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu.

[9] K námitce nezdůvodnění aplikace zásady *in dubio mitius* žalobce v první řadě uvádí, že pro věc je podstatné, zda žádost byla podána osobně, otázku, kým byla osobně podána, považuje za vedlejší. I pokud žádost osobně podá osoba k tomu neoprávněná, je řízení podle žalobce zahájeno a je ho možné případně zastavit podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Za nepodanou lze však považovat jen žádost, jež byla podána jiným způsobem než osobně. V případě, že panuje pochybnost, zda cizinec podal žádost osobně, je třeba tuto pochybnost o správném procesním postupu řešit v jeho prospěch, není-li prokázán opak. Navíc pochybnost lze snadno odstranit tím, že je cizinec předvolán na zastupitelský úřad a totožnost podatele je ověřena dodatečně. Problematika žádostí podaných se stížností na zastupitelském úřadu podacím okénkem recepce již byla podle žalobce vyjudikována způsobem, který je pro žadatele nejvýhodnější, aniž by bránila stěžovateli nebo Ministerstvu zahraničních věcí v plnění jejich procesních povinností.

[10] Žalobce však nesouhlasí ani se závěrem stěžovatele, že zjištění osoby podatele je *de facto* nemožné. Stěžovateli totiž musí být z jeho úřední činnosti známo, klienty zástupce žalobce na zastupitelský úřad vždy doprovází další osoba, aby mohla v případě potřeby před orgány veřejné moci svědčit o tom, jakým způsobem zastupitelský úřad s klienty jedná. V tomto případě byla jako svědek osobního podání žádosti žalobce přítomna paní T. T. T., nar. X, bytem H., T. C. A., B. TP, byt 801, dále byla jako svědek přítomna paní

pokračování

D. T. T. N., nar. X, bytem S. 8, B. Přítomen podání žádosti byl i právní zástupce žalobce. Právní zástupce žalobce má dále k dispozici také obrazový a zvukový záznam, zachycující osobní podání všech žádostí všech žadatelů podaných dne 26. 10. 2015. Proto též žalobce ke zjištění, kdo jeho žádost podal, navrhl ve správním řízení dne 31. 10. 2016 výslech výše uvedených osob, které osobnímu podání jeho žádostí byly přítomny, a provedení těchto obrazových a zvukových záznamů v rámci ústního jednání, stěžovatel však na tento důkazní návrh nereagoval.

[11] Žalobce polemizuje i s deklarovaným účelem zakotvení povinnosti osobního podání žádosti v důvodové zprávě k zákonu č. 427/2010 Sb. a v této souvislosti předkládá Nejvyššímu správnímu soudu podnět k tomu, aby navrhl Ústavnímu soudu zrušit ustanovení § 169 odst. 14 (v současném znění zákona odst. 16) zákona o pobytu cizinců pro jeho protiústavnost, kterou spatřuje v rozporu s ustanoveními čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod, které každému zaručují možnost se stanoveným způsobem domáhat svého práva u správního orgánu. Ustanovení § 169 odst. 14 Listiny zakotvuje meze realizace práva žadatelů, a proto je třeba jej vykládat způsobem šetřícím podstatu a smysl tohoto základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny), žalobce však v případě této úpravy postrádá rozumný ústavně konformní cíl ve veřejném zájmu. Důvodová zpráva podle něj dokladuje, že zákonodárce sledoval pouze zjednodušení práce správních orgánů, zájmy cizinců však při přijetí této úpravy, která jim komplikuje výkon základního práva na přístup ke správnímu orgánu, nezvažoval. Navíc se nepodařilo ani naplnit deklarované cíle, neboť údajná závislost žadatelů na zprostředkovatelích se s ohledem na zavedení tzv. systému Visapoint zvýšila, biometrické údaje nejsou odebírány při osobní podání žádosti, ale až po jejím schválení. Byly pouze eliminovány žádosti žadatelů pobývajících na území České republiky posílané na zastupitelský úřad poštou, o ústavní konformnosti takového kroku a o tom, zda to ospravedlňuje obtíže, jimž v důsledku toho žadatelé jako žalobce čelí, lze podle něj pochybovat. Žalobce také nevidí rozdíl mezi tím, jsou-li posuzovány doklady předložené osobně a doklady zaslané poštou, a podotýká, že v praxi i v současnosti cizinci stačí, aby podal na zastupitelském úřadě „holou“ žádost a ostatní náležitosti doložil poštou. Povinnost osobního podání žádosti se fakticky stala samoučelným zkomplikováním cesty k pobytovým povolením. I Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 9. 2016, č. j. 10 Azs 163/2016 - 39, v odst. 19 uvádí, že tato právní úprava přináší lidem značné obtíže. Problematickostí ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců neřeší ani oprávnění zastupitelského úřadu od povinnosti osobního podání upustit, neboť tuto nenárokovou možnost bez jakýchkoliv podmínek ponechává zcela na uvážení zastupitelského úřadu. Deklarovaný účel tohoto ustanovení by bylo možno naplnit způsobem, který by žádný zásah do práva zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny neznamenal. Bylo by možno zachovat způsob podání žádosti o pobyt podle obecné právní úpravy a přitom stanovit v zákoně povinnost, že cizinec se musí na předvolání v stanoveném termínu osobně dostavit na zastupitelský úřad nebo ke stěžovateli k ověření totožnosti, sejmutí otisků prstů, předložení náležitostí apod. s tím, že v případě nedostavení se, by bylo možné řízení zastavit.

[12] Navíc dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny, o který žalobce požádal, je pobytový titul na který se podle žalobce vztahuje směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice“), která ukládá povinnost žadateli při splnění stanovených podmínek pobyt udělit a neposkytuje členským státům žádný prostor pro

zpřísnování podmínek jak hmotněprávních, tak procesních pro povolení pobytu způsobem, jak to činí Česká republika vyžadováním osobního podání žádosti, resp. u nesvéprávných cizinců osobním podáním žádosti zákonným zástupcem.

[13] Pokud jde o usnesení stěžovatele ze dne 25. 10. 2006 o odložení žádosti žalobce podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu, to je pouze deklarací, že řízení před správním orgánem nebylo zahájeno, soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti jím tudíž není vázán a otázku zahájení správního řízení může posoudit nezávisle na názoru vysloveném správním orgánem. Žalobce navíc považuje toto usnesení stěžovatele za nicotné podle § 77 odst. 1 správního řádu, neboť z ustanovení § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu podle něj vyplývá, že věcně příslušný k odložení žádosti je pouze ten správní orgán, vůči němuž bylo podání učiněno, tj. v tomto případě zastupitelský úřad.

[14] Konečně pokud stěžovatel vyčítá městskému soudu nesprávné převzetí závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, č. j. 6 Azs 25/2016 - 34, žalobce se s ním neztotožňuje a uvádí, že podmínka osobního podání žádosti je ustanovením § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců stanovena shodně jak pro podání činěná u stěžovatele, tak i u zastupitelského úřadu. Navíc žalobce zastává názor, že podmínka osobního podání žádosti se nevztahuje na nesvéprávné žadatele ani na jejich zákonné zástupce. Opačný názor může vést k absurdním situacím, neboť pokud by nezpůsobilý nezletilý cizinec již pobýval na území ČR na základě dlouhodobého víza, ale jeho rodiče neměly český pobyt ani vízum, dítě by samo žádost o dlouhodobý pobyt nebo trvalý pobyt na území podat nemohlo a nemohli by jej osobně podat ani zákonní zástupci, kteří právo pobytu nemají a nemají ani právní nárok na vízum nebo pobyt. Takové situaci však lze předejít, pokud rodiče dítěte využijí práva na právní pomoc garantovaného čl. 37 odst. 2 Listiny a při podání žádosti se nechají zastoupit zmocněným zástupcem, a právě tuto možnost v popsané modelové situaci připustil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 9. 2016, č. j. 6 Azs 25/2016 - 34. Žalobci není zřejmé, proč by tomu mělo být jinak v jeho případě, kdy se také osobně spolu s právním zástupcem zmocněným jeho zákonným zástupcem dostavil k podání žádosti na zastupitelský úřad. I když je v rozsudku ze dne 8. 9. 2016, č. j. 10 Azs 163/2016 - 39, uvedeno jako samozřejmé, že za právně nezpůsobilého nezletilého cizince musí podat žádost o pobyt jeho zákonný zástupce, Nejvyšší správní soud výslovně neřekl, že by žádost musel podat zákonný zástupce osobně a že ke splnění této povinnosti nemůže zmocnit jinou osobu, jak k tomu došlo ve věci (dle žalobce v podstatě totožné s jeho případem) posouzené v již zmíněném rozsudku ze dne 14. 9. 2016, č. j. 6 Azs 25/2016 - 34. S ohledem na předestřené důvody proto žalobce navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

IV.

Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něž napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním.

pokračování

[16] Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Pokud by totiž rozsudek městského soudu trpěl vadou nepřezkoumatelnosti, mohlo by to mít za následek nemožnost přezkoumat další námitky stěžovatele; sama o sobě by pak tato vada odůvodnila zrušení napadeného rozsudku.

[17] V daném případě se nabízí otázka, zda napadený rozsudek není nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť jeho výrok zmiňující řízení o povolení k trvalému pobytu spolu se třemi dalšími zmínkami o trvalém pobytu v rámci odůvodnění je ve zjevném rozporu s dalšími pasážemi odůvodnění, v nichž se naopak celkem sedmkrát hovoří o řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu.

[18] Rozsudek by byl nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, pokud by z něj nebylo lze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132), nebo pokud by z něj nevyplývalo, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76), pokud by jeho odůvodnění bylo vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107), či pokud by jeho výrok byl vnitřně rozporný nebo by z něj nebylo možno zjistit, jak vlastně soud rozhodl (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS) a v některých jiných speciálních případech. Nicméně, s tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny, resp. na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), a koneckonců ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny. Proto by ke kasaci rozhodnutí krajského soudu měl Nejvyšší správní soud přistoupit teprve tehdy, nelze-li jeho nesrozumitelnost jinak než kasací odstranit; srov. v této souvislosti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006 - 72, z něhož plyne, že rozhodnutí [zde přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu] „nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného rozhodnutí jako celku – s přihlédnutím k obsahu spisu a k úkonům správních orgánů a účastníků – pochyby o jeho významu. To platí tím spíše, pokud rozpor, v němž má údajně spočívat nesrozumitelnost rozhodnutí, spočívá pouze v písarské chybě.“ Při posuzování možné nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nesrozumitelnost je tudíž na místě zdrženlivost, lze-li právní názor či skutkové závěry krajského soudu z jeho rozsudku seznat.

[19] V nynějším případě se jedná o situaci hraniční, kdy množství rozporných označení sporné žádosti, resp. řízení již vyvolává pochybnosti o tom, o čem vlastně městský soud rozhodoval, a navíc je to podpořeno ještě chybou v samotném výroku. I přes to všechno však Nejvyšší správní soud má ve shodě se žalobcem za to, že se nadále jedná o případ opakované nesprávnosti v psaní, kterou by bylo možné napravit vydáním opravného usnesení postupem podle § 54 odst. 4 s. ř. s., a to právě s přihlédnutím k úkonům účastníků řízení a listinám předloženým v řízení před městským soudem, z nichž lze bez jakýchkoliv pochybností zjistit, že sporná žádost se týkala povolení k dlouhodobému pobytu, nikoliv k pobytu trvalému. Pokud pak v této souvislosti stěžovatel namítá, že žádný spis vztahující se k žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu neneviduje, Nejvyšší správní soud konstatuje, že ve spise městského soudu je založen přípis stěžovatele ze dne 31. 10. 2016, v němž uvádí, že správní spis městskému soudu v příloze předkládá. Je tedy patrné, že (stejně jako je tomu v případě správního spisu předloženého na vyžádání Nejvyššímu správnímu soudu) městský soud měl k dispozici správní spis týkající se žádosti o dlouhodobý pobyt podle § 42a zákona o pobytu cizinců a pouze jej v důsledku chyby v psaní nesprávně označil. S výjimkou opakované záměny slova „trvalý“ za slovo „dlouhodobý“ a ponechání dílčího odkazu na ustanovení § 70 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které se však s ohledem na poslední větu § 42 odst. 5 zákona o pobytu cizinců použije i v případě žádosti o dlouhodobý pobyt, však text napadeného rozsudku odpovídá obsahu předloženého správního spisu a listin a podání předkládaných účastníky řízení a není tak pochyb, co bylo předmětem posouzení v napadeném rozsudku. Ostatně i navazující argumentace účastníků v kasační stížnosti a vyjádření k ní je přiléhavá a nezavdává důvod se domnívat, že by jim nebyl jasný předmět řízení. Proto Nejvyšší správní soud tuto kasační námitku neshledal důvodnou.

[20] Pokud jde dále o námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku v souvislosti s uplatněním zásady *in dubio mitius*, patrně pro nedostatek důvodů, stěžovatel tuto námitku blíže nespecifikuje a v související pasáži se ve skutečnosti podrobně zabývá právní polemikou s implicitním závěrem městského soudu o aplikovatelnosti tohoto principu na pochybnosti o skutkovém stavu, popř. zpochybněním správnosti hodnocení důkazního materiálu. Nejvyšší správní soud tak pouze konstatuje, že právní názor městského soudu je z rozsudku nepochybný a samotná skutečnost, že tento názor blíže nebyl podrobněji rozveden, ještě nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, protože v daném okamžiku soud nebyl konfrontován s konkurující argumentací, jíž by se musel podrobněji zabývat. Tato argumentace je (logicky) vznášena až v kasační stížnosti a jejím vypořádáním se tedy bude zabývat Nejvyšší správní soud.

[21] Nejprve je však třeba se zabývat stížným bodem, v němž stěžovatel upozornil na skutečnost, že ve vztahu ke sporné žádosti již před vydáním napadeného rozsudku rozhodl o tom, že se žádost žalobce odkládá. Pokud by totiž jeho usnesení bylo rozhodnutím ve věci samé, pak by podaná žaloba na ochranu proti nečinnosti byla zjevně nedůvodná a měla být zamítnuta. Jak přitom Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu zjistil, vydáním tohoto usnesení stěžovatel výslovně ve vyjádření k podané žalobě argumentoval, nejednalo by se tedy ani o případ, kdy by nesprávné zjištění skutkového stavu bylo možné přičíst na vrub neunesení břemene tvrzení, popř. důkazního břemene k tíži stěžovatele.

pokračování

[22] V napadeném rozsudku městský soud stěžovateli uložil povinnost rozhodnout o žádosti žalobce s tím, že v dané věci nebylo možné tuto žádost odložit, neboť (s ohledem na zásadu *in dubio mitius*) soud vyšel z toho, že sporná žádost byla podána za osobní přítomnosti žalobce. Závěr městského soudu o nečinnosti stěžovatele byl tedy založen na předchozím závěru o nezákonnosti usnesení o odložení věci. Takto však městský soud postupovat nemohl.

[23] Žaloba na ochranu před nečinností představuje subsidiární prostředek vůči žalobě proti rozhodnutí. Je to i logické, neboť tam, kde se lze bránit žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s., musí existovat rozhodnutí, a nečinnostní žaloba je tudíž pojmově vyloučena (přiměřeně srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 - 52). Posouzení zákonnosti rozhodnutí, resp. usnesení vydaného správním orgánem v rámci žaloby na ochranu proti nečinnosti je s ohledem na subsidiární povahu řízení podle § 79 s. ř. s. možné jen výjimečně tam, kde takový úkon nemá povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (např. usnesení o přerušení řízení, jež se žalovaný správní orgán na svou obranu dovolává) a kde na posouzení jeho zákonnosti závisí odpověď na otázku, zda v okamžiku rozhodování soudu byl žalovaný již povinen ve věci žalobce rozhodnout. To však není tento případ.

[24] Rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. jsou totiž nejen úkony, které založily, změnily, zrušily či závazně určily práva a povinnosti žalobce, ale též úkony, které by založení, změnu, zrušení či závazné určení práv a povinností žalobce mohly přivodit, pokud by je správní orgán vydal v souladu s tím, čeho se žalobce ve správním řízení domáhal (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, č. 792/2006 Sb. NSS).

[25] Podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu řízení o žádosti (§ 44) není zahájeno a správní orgán věc usnesením odloží v případě, že vůči němu byl učiněn úkon, který zjevně není žádostí, nebo z něj nelze zjistit, kdo jej učinil.

[26] Institut odložení věci upravený v § 43 správního řádu umožňuje správnímu orgánu, aby za splnění zde uvedených podmínek odložil věc usnesením bez zahájení řízení. Tento postup je výjimkou z jinak platné zásady, že řízení je zahájeno dnem doručení žádosti nebo návrhu věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (§ 44 odst. 1 správního řádu), a též výjimkou ze zásady, dle níž se správní rozhodnutí (*largo sensu*) vydává ve správním řízení.

[27] Protože usnesením o odložení věci podle § 43 správního řádu správní orgány věc končí, a určují tak její právní osud, je toto rozhodnutí významným zásahem do právní sféry žadatele. Tento závěr je nadto podpořen také tím, že rozhodnutí je činěno mimo správní řízení, v důsledku čehož nemá žadatel procesní postavení účastníka správního řízení, přičemž žádosti nejenže není vyhověno, ale dokonce není ani věcně posouzena. To vše svědčí pro soudní přezkoumatelnost takového rozhodnutí. Tento závěr je podpořen rovněž argumentem *reductio ad absurdum*, podle něhož by byla ze soudního přezkumu vyloučena také ta rozhodnutí, kterými by správní orgány zcela účelově odkládaly i jednoznačně oprávněné žádosti a návrhy, což by ve svém důsledku mohlo vést k odepření přístupu k soudu [srov. shodné závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem již dříve ve vztahu k usnesení o odložení věci podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu v rozsudku ze

dne 18. 3. 2010, č. j. 3 Ads 128/2009 - 71, č. 2050/2010 Sb. NSS, nebo ve vztahu k usnesení o odložení věci podle § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců v rozsudku ze dne 30. 5. 2012, č. j. 4 As 14/2012 - 17].

[28] Vzhledem k tomu, že potenciální dopady do právní sféry žalobce se (v situaci, kdy není pochyb o tom, že jde o jeho žádost a spor je veden jen o to, kdo byl osobně přítomen jejímu podání) od případů již Nejvyšším správním soudem posuzovaných nijak neliší ani v případě usnesení o odložení žádosti podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu, podléhá i toto usnesení (resp. rozhodnutí o odvolání proti němu) přezkumu ve správním soudnictví. Proto důvodností vydání takového usnesení se nelze zabývat v rámci řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti – pro toto řízení je podstatné, že stěžovatel svoji povinnost zabývat se podáním žalobce splnil, a nebylo-li takové usnesení zrušeno, není nečinný. Zda se své povinnosti zhostil řádně, tj. zda vydané usnesení o odložení věci bylo vydáno v souladu se zákonem, může žalobce zpochybňovat řádným procesním způsobem v odvolacím řízení (což ostatně dle sdělení stěžovatele učinil) a následně primární cestou soudní ochrany, kterou v rámci správního soudnictví představuje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.

[29] Zpochybňovanou nezákonností usnesení o odložení věci se tak v řízení o ochraně proti nečinnosti Nejvyšší správní soud zabývat nemůže, což nutně platí i pro kasační námitky zpochybňující správnost vyhodnocení důkazů (sdělení zastupitelského úřadu) a správnost skutkových závěrů přijatých městským soudem s odkazem na zásadu *in dubio mitius*, neboť s ohledem na existenci usnesení stěžovatele ze dne 25. 10. 2016 o odložení věci se jimi neměl zabývat ani městský soud. Z tohoto důvodu by bylo předčasným také posuzování správnosti aplikace závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, č. j. 6 Azs 25/2016 - 34, ve skutkových okolnostech této věci.

[30] Nejvyšší správní soud je pouze povinen reagovat na argumentaci žalobce, který namítá nicotnost rozhodnutí o odložení věci z důvodu jeho vydání věcně nepřislušným orgánem. Pokud by tomu tak bylo, nemohl by totiž soud z existence tohoto rozhodnutí vycházet. Tato námitka žalobce však není důvodná.

[31] Současná právní úprava, judikatura a doktrína považují nicotnost za samostatný právní institut, který je odlišný od institutu nezákonnosti z hlediska právních účinků dotyčného správního aktu. Nezákonné rozhodnutí existuje, je právně závazné, vynutitelné a svědčí mu presumpce správnosti správních aktů, dokud není zrušeno. Lze se proti němu bránit opravnými či dozorčími prostředky, avšak pokud tyto prostředky nejsou uplatněny řádně a včas, zůstává toto rozhodnutí objektivně existujícím a již ho nelze odstranit. Naproti tomu nicotné rozhodnutí se bude vždy jevit jako rozhodnutí neexistující, zdánlivé a nezakládající žádné právní následky. Proto nemusí být respektováno a veřejnou mocí nesmí být vynucováno. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času a může k ní být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65).

[32] Jak bylo dále shrnuto např. v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, č. 793/2006 Sb. NSS, nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze.

pokračování

Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti.

[33] Účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob; institut nicotnosti umožňuje s účinností *ex tunc* odstranit účinky rozhodnutí vydaných při nedostatku pravomoci, a nedopustit tak, aby se do těchto práv zasahovalo bez zákonného podkladu. Nicotnost je však vyhrazena jen pro ojedinělé případy: je výjimkou ze zásady presumpce správnosti individuálního správního aktu. Nicotnost správního aktu vysloví soud pouze tehdy, jestliže akt trpí natolik intenzivními a zřejmými vadami, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, aby jej respektovali (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2003, č. j. 2 Afs 12/2003 - 216, č. 212/2004 Sb. NSS).

[34] Podle § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.

[35] Institut věcné příslušnosti slouží k určení, který z orgánů nadaný obecně pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech osob ve veřejné správě bude rozhodovat v konkrétní věci. Věcnou příslušnost samozřejmě nelze vymezovat individuálně, tedy s ohledem na každý jednotlivý společenský vztah, nýbrž druhově: právo si vytváří okruhy věcí spojených vnitřní podobností, definuje je společnými znaky a tyto skupiny obsahově spřízněných věcí pak svěřuje k rozhodování jednotlivým správním orgánům. Absolutní nedostatek věcné příslušnosti nastává tehdy, jestliže o věci nerozhoduje orgán k tomu určený, nýbrž orgán jiný – takový, jemuž jsou k rozhodování svěřeny věci obsahově odlišné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2005, č. j. 1 Afs 1/2004 - 58).

[36] Tak tomu však v tomto případě není. Ustanovení § 169 odst. 12 zákona o pobytu cizinců sice stanovilo, že zastupitelský úřad je oprávněn provést kontrolu žádosti a náležitostí předložených k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu; nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže zastupitelský úřad cizinci nedostatky odstranit na místě nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Do doby odstranění nedostatků žádosti nebo uplynutí lhůty podle věty první neběží lhůta pro vyřízení žádosti o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu. Zastupitelský úřad je dále oprávněn vyslechnout žadatele o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, je-li to za podmínek uvedených v odstavci 2 nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci.

[37] Citované ustanovení však zjevně představuje pouze zmocnění zastupitelského úřadu k provádění přípravných úkonů k zabezpečení řádného průběhu vlastního řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému (nebo trvalému) pobytu, které s využitím takto připravených

a zajištěných podkladů ale vede a v rámci nějž již rozhoduje žalovaný – pouze ten má k tomu ustanovením § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců založenou pravomoc (s drobnou výjimkou povolování pobytu osob požívajících výsad a imunit podle mezinárodního práva, které § 166 odst. 1 zákona o pobytu cizinců svěřuje do věcné příslušnosti Ministerstva zahraničních věcí). Rozhodování o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu tedy spadalo do věcné příslušnosti žalovaného a jím vydané usnesení o odložení věci tak nemůže být považováno za nicotné pro absolutní věcnou nepříslušnost rozhodujícího orgánu.

[38] Na tom nic nemění ani vlastní text ustanovení § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu, který umožňuje mj. odložit případná anonymní podání (popř. podání, jež nemají povahu žádosti) již správnímu orgánu, který takové podání obdržel. Toto ustanovení podle Nejvyššího správního soudu nebrání správnímu orgánu, který takové podání obdržel, aby v souladu se zásadou vzájemné spolupráce vyjádřenou v § 8 odst. 2 správního řádu, např. i taková podání (jeví-li se mu jako relevantní) postoupil analogicky podle § 42 správního řádu tomu správnímu orgánu, k jehož věcné příslušnosti se vztahují, neboť lze-li z podání takovou věcnou souvislost vysledovat, je to právě tento specializovaný správní orgán, který může nejlépe posoudit povahu a význam podání. To pak platí o to spíše v případě, kdy správní soud žalovanému dokonce výslovně uložil se takovým podáním zabývat. Byť z něj (zejm. s ohledem na zásadu hospodárnosti) plyne příslušnost k vydání takového usnesení již správnímu orgánu, který podání obdržel jako první, nevylučuje tím kompetenci toho správního orgánu, jehož věcné působnosti se podání primárně dotýká a jemuž je takové podání tím či oním způsobem předáno k vyřízení. Obecně stanovená příslušnost k vydání usnesení o odložení věci podle § 43 správního řádu pouze doplňuje věcnou příslušnost správních orgánů plynoucí ze zvláštních právních předpisů (zde zákona o pobytu cizinců).

[39] Jelikož implicitní právní závěr městského soudu o tom, že je v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti oprávněn přezkoumávat zákonnost rozhodnutí o odložení věci, a z něj plynoucí skutkový závěr, že žalovaný o žádosti žalobce dosud nerozhodl, je nesprávný, Nejvyšší správní soud na základě důvodné kasační stížnosti napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s., část věty první před středníkem) a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude Městský soud v Praze v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. února 2017

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu