



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Petra Mikeše v právní věci nezl. žalobkyně: **T. Y. N. V.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 3. 2015, čj. MV-149953-4/SO-2014, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 12. 2016, čj. 57 A 53/2015-96,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Nezletilá žalobkyně, občanka Vietnamu, podala na Velvyslanectví České republiky v Hanoji dne 14. 4. 2014 v doprovodu ženy vystupující jako její babička žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žádost podala za účelem společného soužití s otcem, taktéž občanem Vietnamu, který pobývá na území ČR na

základě povolení k trvalému pobytu. Velvyslanectví odmítlo žádost přijmout s tím, že babička nezl. žalobkyně údajně neměla k podání žádosti udělenou plnou moc od zákonného zástupce žalobkyně.

[2] Poté, dne 30. 4. 2014 podal otec nezl. žalobkyně jejím jménem podání označené jako „1. Stanovisko účastnice řízení 2. Předání spisu správnímu orgánu otcem účastnice řízení“ u Ministerstva vnitra (správní orgán I. stupně). Ministerstvo toto podání vyhodnotilo jako žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců a následně řízení o žádosti podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců usnesením ze dne 11. 8. 2014 zastavilo. Žalobkyně totiž nebyla k podání žádosti na území ČR oprávněna podle § 69 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Toto usnesení napadla žalobkyně dne 27. 8. 2014 odvoláním. Žalovaná odvolání podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila rozhodnutím označeným v záhlaví.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalobu. Krajský soud žalobě vyhověl rozsudkem ze dne 12. 4. 2016, čj. 57 A 53/2015-49. Dospěl k závěru, že nebyl dán důvod k zastavení řízení podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Smyslem zákona je umožnit cizincům podávat žádosti o povolení k trvalému pobytu na území ČR tehdy, pokud na něm pobývají oprávněně z některého z důvodů uvedených v § 69 odst. 2 až 5 zákona o pobytu cizinců. Uvedené ustanovení má dále zabránit podávání těchto žádostí na území ČR všem ostatním cizincům, což ostatně vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu o pobytu cizinců. Pokud by správní orgán vyžadoval, aby rodič vycestoval z ČR pouze z důvodu podání žádosti na zastupitelském úřadě, lze to považovat za šikanózní jednání ze strany správního orgánu. Krajský soud nepřisvědčil správním orgánům ani ohledně posouzení místa a času podání žádosti žalobkyně. Vzhledem k tomu, že nezl. žalobkyně se za účelem podání žádosti dostavila na zastupitelský úřad osobně, měl zastupitelský úřad postupovat podle § 169 odst. 12 zákona o pobytu cizinců, tedy pokusit se nedostatek podmínky řízení odstranit výzvou. Z obsahu žádosti podané dne 30. 4. 2014 otcem nezl. žalobkyně vyplývá, že nešlo o novou žádost. V podání se totiž jasně vysvětluje, že zákonní zástupci požadují, aby bylo rozhodnuto o žádosti nezl. žalobkyně ze dne 14. 4. 2014. Tím došlo k odstranění nedostatku podmínky řízení – chybějícího souhlasu alespoň jednoho ze zákonných zástupců žalobkyně.

II. První rozsudek Nejvyššího správního soudu

[4] NSS ke kasační stížnosti žalované zrušil první rozsudek krajského soudu rozsudkem ze dne 8. 9. 2016, čj. 10 Azs 163/2016-37. Výkladem zákona o pobytu cizinců předně dospěl k závěru, že nezl. žalobkyně měla povinnost podat žádost o povolení k pobytu na zastupitelském úřadu v Hanoji. Vzhledem k procesní nezpůsobilosti žalobkyně z důvodu nedostatku věku za ni samozřejmě musí jednat její zákonný zástupce (§ 178 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 32 odst. 1 správního řádu). I zástupce však byl povinen postupovat v souladu s § 69 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tedy žádost podat na zastupitelském úřadu. Dále NSS vysvětlil, proč podání otce nezl. žalobkyně v ČR dne 30. 4. 2014 nebylo odstraněním vad původního podání žalobkyně, ale podáním novým. Dospěl-li krajský soud k závěru, že podmínka osobního podání žádosti je podmínkou řízení, kterou následně otec žalobkyně zhojil dne 30. 4. 2014 podáním žádosti na území ČR (na Ministerstvu vnitra), je tento jeho závěr v rozporu se zákonem o pobytu cizinců.

pokračování

[5] NSS zdůraznil, že aplikovaná právní úprava přináší lidem v postavení žalobkyně a jejího otce značné obtíže. Nicméně řešit tyto obtíže výkladem jdoucím jednoznačně proti textu zákona nelze. Lze si ostatně představit i celou řadu jiných situací, v nichž by bylo trvání na osobním podání žádosti cizincem či jeho zákonným zástupcem, pokud jde o nezletilého cizince, příliš tvrdé. Právě proto dává zastupitelskému úřadu druhá věta § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců možnost *v odůvodněných případech* od požadavku osobního podání upustit. Žadatel musí v případech jiné než osobní formy podání žádosti spojit svou žádost o povolení k trvalému pobytu s žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu. NSS nicméně zdůraznil, že z předložených spisů ani z tvrzení samotných účastníků řízení tato okolnost nevyplývá (bod 21).

III. Druhý, nyníjší kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu

[6] Krajský soud v reakci na právě uvedený rozsudek NSS rozhodnutí žalované opětovně zrušil. Většina žalobních námitek byla s ohledem na obsah odůvodnění rozsudku NSS nedůvodná. Dále se pak soustředil na výklad § 169 odst. 14 věta druhá zákona o pobytu cizinců, podle níž zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti podle věty první upustit. Zastupitelský úřad je povinen upustit od povinnosti podle věty první ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu pokaždé, kdy zde objektivně budou skutečnosti svědčící pro závěr o existenci „odůvodněného případu“ a tyto skutečnosti budou zastupitelskému úřadu známy. K podání se nepřihlíží pouze tehdy, nebyla-li podána žádost o upuštění od povinnosti podle věty první § 169 odst. 14 zákona o pobytu, resp. zde objektivně nebudou skutečnosti svědčící pro závěr o existenci „odůvodněného případu“ a tyto skutečnosti nebudou zastupitelskému úřadu známy. S ohledem na obsah správních spisů však naplnění této podmínky nelze vůbec ověřit. Dále odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalované, která vycházela z těchto skutečností: *„Ze spisu dále vyplývá, že ZÚ evidenčně zaregistrovalo pohovor s nezletilou odvolatelkou dne 14. 4. 2014 a v písemné informaci ze dne 2. 7. 2014 ministerstvu sdělilo, že odvolatelka se dostavila uvedeného dne se svojí údajnou babičkou k podání žádosti o povolení trvalého pobytu za účelem sloučení rodiny, ale vzhledem k nepřítomnosti zákonných zástupců nebyla žádost přijata. Babička nepředložila plnou moc ani lékařské zprávy o nemoci matky nezletilé odvolatelky. V následujících 5 dnech se žádný ze zákonných zástupců nedostavil, podání nepotvrdil.“*

[7] Krajský soud zkritizoval, že zastupitelský úřad v souladu s § 18 odst. 1 správního řádu neseřsal o jednání s osobou zastupující žalobkyni protokol. Správní orgány se tak dopustily podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. *„Není-li možné pro chybějící protokol, resp. pro neprovedení svědeckých výpovědí při jednání přítomných osob, zjistit, co přesně se při jednání dělo, nelze vůbec ověřit, zda v průběhu jednání před zastupitelským úřadem byly či nebyly sděleny skutečnosti svědčící pro závěr o existenci „odůvodněného případu“ ve smyslu ustanovení § 169 odst. 4 věta druhá zákona o pobytu cizinců, resp. zda byla podána „žádost o upuštění od povinnosti podle věty první ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu“. Stejně tak nelze ověřit, zda zastupitelský úřad postupoval v souladu s ustanovením § 4 odst. 2 správního řádu, podle kterého „správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě*

přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“, resp. zda žalobkyni poučil o existenci ustanovení § 169 odst. 4 věta druhá zákona o pobytu cizinců.“

[8] Závěr správních orgánů o tom, že se k podání učiněnému dne 14. 4. 2014 nepřihlíží, tak nemá oporu v obsahu správních spisů. Správní orgány neprokázaly, že při jednání na zastupitelském úřadu dne 14. 4. 2014 se nedozvěděly o skutečnostech svědčících pro závěr o existenci „odůvodněného případu“ ve smyslu ustanovení § 169 odst. 4 věta druhá zákona o pobytu cizinců, resp. že nebyla podána „žádost o upuštění od povinnosti podle věty první ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu“. Dle krajského soudu nemoc matky nezletilé žalobkyně a přítomnost otce žalobkyně na území ČR je nutné považovat za „odůvodněný případ“, kdy zastupitelský úřad měl od povinnosti podle věty první § 169 odst. 14 zákona o pobytu upustit.

[9] Krajský soud konečně upozornil na změnu judikatury, ke které došlo rozsudkem NSS ze dne 14. 9. 2016, čj. 6 Azs 25/2016-34 (č. 3495/2016 Sb. NSS). Závěry tohoto rozsudku jsou prý zcela aplikovatelné na nyní souzený případ. Z pohledu změny judikatury proto údadně nemohou závěry správních orgánů obstát.

IV. Kasační stížnost žalované a vyjádření žalobkyně

[10] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala i proti druhému rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní především odmítá, že by došlo ke změně judikatury NSS v této oblasti, upozorňuje na odlišnosti kauzy řešené rozsudkem čj. 6 Azs 25/2016-34. Dále kritizuje krajský soud za porušení § 110 odst. 4 s. ř. s., tedy pravidla vázanosti krajského soudu předchozím zrušujícím rozsudkem NSS. Krajský soud v rozporu s předchozím zrušujícím rozsudkem dovozuje, že na zastupitelském úřadu byla dne 14. 4. 2014 podána žádost. Stěžovatelka se nemůže ztotožnit se závěrem krajského soudu, dle kterého státní správa musí prokázat, že žadatelka nepodala žádost o upuštění od povinnosti osobního podání. Pokud má cizinec za to, že existují důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, může tyto důvody uvést buďto v samotné žádosti, anebo osoba, která se dostavuje na zastupitelský úřad v zastoupení nezl. cizince, je může uplatnit do protokolu. To se však v nynějším případě nestalo. Proto navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu.

[11] Žalobkyně ve vyjádření uvedla, že krajský soud postupoval v souladu se zrušujícím rozsudkem, úvahy tam uvedené pouze rozvinul. Zastupitelský úřad je povinen zjišťovat, proč se k podání žádosti osobně nedostavili cizinec či jeho zákonní zástupci, a sám z moci úřední může upustit od osobního podání. Je nepochybné, že babička na místě ústně jednala s pracovníky zastupitelského úřadu a seznámila je s důvody nepřítomnosti zákonných zástupců. To, že pracovníci nezachytili obsah komunikace do protokolu, ačkoliv je to jejich zákonná povinnost, nemůže jít k tíži žalobkyně.

V. Právní názor Nejvyššího správního soudu

[12] Podle § 104 odst. 3 písm. a) je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž krajský soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno NSS; to

pokračování

neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem NSS.

[13] Podle § 110 odst. 4 zruší-li NSS rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS ve zrušovacím rozhodnutí. Jednou vysloveným právním názorem je vázán nejen krajský soud, ale také NSS sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných skutkových poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS).

[14] NSS předně potvrzuje názor stěžovatelky, že v dané problematice nedošlo k judikatornímu obratu. Rozsudek ze dne 14. 9. 2016, čj. 6 Azs 25/2016-34, č. 3495/2016 Sb. NSS, o který se opírá krajský soud, v právní větě uvádí: „*V případě, že se cizinec mladší 15 let dostaví k podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky osobně (§ 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) spolu s rodinným příslušníkem zmocněným zákonnými zástupci k jeho výchově, přičemž rodiče se prokazatelně na území České republiky nenacházejí, má být řízení o této žádosti zahájeno (§ 44 odst. 1 správního řádu) z důvodu splnění podmínky osobní přítomnosti žadatele. Tento specifický případ nelze ztotožňovat s případem, kdy je žádost podána poštovní přepravou, a následkem je nezahájení správního řízení.*“

[15] Právě cit. rozsudek se však týkal „zrcadlově obrácené“ situace, totiž žádosti nezletilce pobývajícího na území ČR, zatímco jeho zákonní zástupci na území ČR nejsou. Krajský soud pominul, že to výslovně zdůraznil NSS v odůvodnění cit. rozsudku čj. 6 Azs 25/2016-34. Nezletilá žalobkyně se v onom případě skutečně osobně dostavila k podání žádosti spolu s dědečkem zmocněným zákonnými zástupci k tomu, aby žalobkyni na území ČR vychovával, a dále s právním zástupcem zmocněným k právnímu jednání. Správní orgán měl proto v takové situaci řízení podáním žádosti považovat za zahájené. Tuto situaci nelze „*srovnávat s podáním zastupitelskému úřadu, kdy lze požádat o upuštění od povinnosti osobního podání*“, zdůraznil NSS v rozsudku čj. 6 Azs 25/2016-34. NSS tak jasně uvedl, že podané závěry na věc nynější nedopadají. K žádné změně nebo obratu judikatury tedy nedošlo.

[16] Ostatně relevantní změnou judikatury, která by umožnila krajskému soudu vykročit z vázanosti předchozím rozsudkem NSS, není jakýkoliv judikatorní rozkol na úrovni NSS (k němuž však nedošlo). Výjimku z dopadu vázanosti krajského soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) představuje jen změna judikatury formou zákonem předvídanou (rozhodnutí rozšířeného senátu dle § 17 s. ř. s.), event. nález Ústavního soudu, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva nebo Soudního dvora EU v otázkách, které se řídí právem EU (viz usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 9 Afs 59/2007-56).

[17] Již v prvním rozsudku NSS dospěl k závěru, že *formálně* žalobkyně žádost o upuštění od povinnosti osobního podání nepodala (bod 21). Krajský soud však dále řešil k žalobnímu bodu otázku, kterou NSS v prvním rozsudku *neřešil a řešit ani nemohl*, proto v tomto vázanost prvním rozsudkem na krajský soud nedopadá. Žalobkyně totiž v žalobě tvrdila, že zastupitelskému úřadu snesla důkazy a tvrzení opodstatňující aplikaci § 169 odst.

14 věty druhé zákona o pobytu cizinců. Jakkoliv nenamítala absenci pořízení protokolu, v žalobě namítala nedostatek pořízení fotokopie celého obsahu žádosti. V žalobě na s. 2 uvádí, že přílohou žádosti byly lékařské zprávy prokazující zdravotní stav matky. Na s. 3 uvádí, že „žalobkyně byla prokazatelně zkrácena ve svých právech, když nepořízením fotokopie celého obsahu žádosti, kterou žalobkyně dne 14. 4. 2014 podávala na Zastupitelském úřadu ČR v Hanoji, je toho využíváno ze strany orgánu veřejné moci a je tvrzeno, aniž by toto bylo jakkoliv řádně doloženo, že nebyly předloženy ze strany žalobkyně plná moc a lékařské zprávy [...]“.

[18] Podle § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců, ve znění do 17. 12. 2015, [ž]ádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně. Zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti podle věty první upustit. Krajskému soudu je třeba dát za pravdu, že jakkoliv žalobkyně žádost o upuštění od povinnosti osobního podání formálně nepodala, musí přesto zastupitelský úřad zvážit upuštění od osobního podání tehdy, má-li k dispozici důkazy a tvrzení, že tu jsou skutečnosti nasvědčující existenci odůvodněného případu ve smyslu § 169 odst. 14 věty druhé zákona o pobytu cizinců.

[19] NSS se s krajským soudem v této otázce (viz bod [7] a [8] shora) v zásadě ztotožňuje. Ztotožňuje se i se závěry krajského soudu, že v daném případě měl zastupitelský úřad v protokolu zachytit obsah žádosti nezl. žalobkyně ze dne 14. 4. 2014, včetně příloh, které babička předkládala zastupitelskému úřadu. Zastupitelský úřad nijak spisově nepodchytil obsah žádosti žalobkyně, nevytvořil k žádosti správní spis. Tuto situaci však vskutku nelze využívat k tomu, že zastupitelský úřad, resp. stěžovatelka následně jen na základě vlastního tvrzení, bez opory ve spisovém materiálu, uzavře, že určité skutečnosti žalobkyně zastupitelskému úřadu nesdělila, resp. nepředložila určité písemnosti. S ohledem na absenci protokolu ze dne 14. 4. 2014 nelze jasně vyhodnotit, k čemu vlastně při jednání žalobkyně 14. 4. 2014 došlo a jaké přílohy žalobkyně v onen den zastupitelskému úřadu předložila.

[20] Podle stěžovatelky neměl zastupitelský úřad ve věci povinnost sepsat protokol, neboť ve smyslu § 18 odst. 1 správního řádu nešlo o jiný úkon související s řízením v dané věci, při němž dochází ke styku s účastníky řízení: ve věci s ohledem na nepřítomnost příslušné osoby (zákonného zástupce žalobkyně) prý nemohlo probíhat řízení. NSS však zdůrazňuje, že řízení by přesto probíhat mohlo, aplikoval-li by zastupitelský úřad větu druhou § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců. Proto bylo v daném případě chybou, pokud zastupitelský úřad protokol nesepsal.

[21] Krajskému soudu nelze vyčítat, že by snad po stěžovatce požadoval prokázání negativní skutečnosti. Ve skutečnosti správní orgány nesprávným postupem znemožnily správnímu soudu posoudit, zda se zastupitelský úřad mohl dozvědět o skutečnostech pro event. aplikaci § 169 odst. 14 věty druhé zákona o pobytu cizinců. Pokud byl zastupitelský úřad zpraven o nemoci matky nezl. žalobkyně a pobytu otce žalobkyně na území ČR, mohl dospět k závěru o existenci „odůvodněného případu“ pro upuštění od povinnosti podle věty první § 169 odst. 14 zákona o pobytu. Prokazovala-li žalobkyně tuto skutečnost v žalobě, a nevyplývá-li opak ze spisu (neboť žádný spis zastupitelského úřadu v této kauze neexistoval), bylo nutno dát žalobkyni za pravdu. Žalobkyně totiž jinak než žalobními

pokračování

tvrzeními a důkazy tam přiloženými nemohla prokázat to, co předkládala ve své žádosti zastupitelskému úřadu. Je naopak pochybením zastupitelského úřadu, že k této důkazně komplikované situaci došlo. Rozhodně však, jak správně uvádí žalobkyně v žalobě, nelze neexistenci správního spisu vyložit v neprospěch žalobkyně.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch.

[24] Žalobkyně byla ve věci plně úspěšná, a proto jí vůči stěžovateli náleží právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení spočívají s přihlédnutím k § 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, v odměně advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (sepis vyjádření ke kasační stížnosti) a v náhradě hotových výdajů ve výši 300 Kč; celkem tedy 3 400 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je plátcem DPH, byla odměna advokáta spolu s paušalizovanou náhradou hotových výdajů navýšena o sazbu této daně ve výši 21 % na částku 4 114 Kč, kterou je stěžovatelka povinna zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jejího zástupce.

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

V Brně dne 25. května 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu