



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Karla Šimky, Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové a Aleše Roztočila v právní věci žalobce: T. H. N., zast. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2016, č. j. 303145/2016-KKM, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2016, č. j. 8 A 95/2016 – 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** nahradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, Marka Sedláka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a jeho dosavadní průběh

I. 1. Jádru sporu

[1] Jádrem sporu před rozšířeným senátem je právní otázka, který správní orgán rozhoduje o zastavení správního řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu podle § 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném k 26. 4. 2016 (dále „zákon o pobytu cizinců“), pro zjevnou bezpředmětnost podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu – zda zastupitelský úřad „místně příslušný“ k přijetí žádosti, anebo Ministerstvo vnitra.

I. 2. Dosavadní průběh sporu a jednání správních orgánů a soudů

[2] Dne 17. 2. 2016 žalobce podal na vrátnici zastupitelského úřadu České republiky v Hanoi v úředních hodinách k tomu vymezených žádost o zaměstnaneckou kartu podle § 42g zákona o pobytu cizinců, ke které připojil žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti na základě registrace v systému Visapoint. Tuto žádost odůvodnil tím, že registrace v systému Visapoint trvá několik měsíců až roků z důvodu velmi omezeného uvolňování termínů, které závisí na náhodě.

[3] Usnesením ze dne 17. 3. 2016, č. j. 467/2016-HANOI, zastupitelský úřad řízení o žádosti zastavil pro zjevnou bezpředmětnost podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. V odůvodnění uvedl, že neúspěšné pokusy o sjednání termínu podání žádosti prostřednictvím systému Visapoint nejsou samy o sobě důvodem pro vyhovění žádosti o upuštění od osobní přítomnosti.

[4] Rozhodnutím ze dne 26. 4. 2016, č. j. 303145/2016-KKM, ministr zahraničních věcí rozklad proti uvedenému usnesení zamítl, a to s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 - 106, a ze dne 3. 12. 2014, č. j. 6 Azs 242/2014 - 41.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí ministra žalobou; v ní mimo jiné namítl nicotnost rozhodnutí o zastavení řízení, neboť podle něj bylo na základě § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců věcně příslušné k rozhodnutí o vydání povolení k dlouhodobému pobytu Ministerstvo vnitra, nikoliv zastupitelský úřad či žalovaný.

[6] Rozsudkem ze dne 16. 9. 2016, č. j. 8 A 95/2016 - 34, vyslovil Městský soud v Praze nicotnost rozhodnutí zastupitelského úřadu i ministra zahraničních věcí. Přisvědčil námítce, že rozhodnutí vydal správní orgán, který vůbec nebyl k vydání rozhodnutí věcně příslušný. Podle § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců rozhoduje Ministerstvo vnitra o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, kterým byla i zaměstnanecká karta udělována podle § 42g zákona o pobytu cizinců. Z toho městský soud dovodil, že Ministerstvo vnitra bylo orgánem oprávněným k rozhodování ve věcech dlouhodobého pobytu, tedy jak k vydání povolení k dlouhodobému pobytu, tak i k zastavení řízení o žádosti o tento druh pobytového oprávnění. Působnost žalovaného naopak vychází z § 166 zákona o pobytu cizinců, podle něhož je oprávněn rozhodovat o udělování víz, nikoli však o povolení k dlouhodobému pobytu. V posuzované věci zastupitelský úřad zastavil řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu, nerozhodoval tedy pouze o žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti na základě registrace v systému Visapoint. Podle městského soudu tak obě rozhodnutí vydaly věcně absolutně nepřislušné správní orgány.

[7] Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížností z důvodu nesprávného posouzení otázky věcné příslušnosti k vydání rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu. Podle něj městský soud rozhodl v rozporu s rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 - 106, ze dne 3. 12. 2014, č. j. 6 Azs 242/2014 - 41, a ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015 - 36. Podle stěžovatele z § 42a odst. 4 a § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců vyplývalo, že

Ministerstvo vnitra bylo příslušné k rozhodování ve věci samé. V dané věci řízení mělo několik fází, přičemž pro první z nich (fáze podání žádosti) byl příslušný zastupitelský úřad. Zastupitelské úřady přitom nejsou jen jakýmsi poskytovateli poštovních služeb, které by bez dalšího všechny žádosti automaticky přeposílaly Ministerstvu vnitra k rozhodnutí ve věci samé, ale byla jim svěřena pravomoc posuzovat věrohodnost žadatele, respektive okolnosti podání žádosti v rámci povinnosti osobního podání žádosti, včetně pravomoci rozhodovat v odůvodněných případech o upuštění od povinnosti osobní přítomnosti podle § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců. Pokud zastupitelský úřad důvody pro upuštění od této povinnosti neuznal, stala se tím žádost o povolení k dlouhodobému pobytu bezpředmětnou, takže nezbylo než řízení o ní zastavit, jak vyplývalo i z citované judikatury Nejvyššího správního soudu. Příslušným k zastavení řízení byl podle stěžovatele ten orgán, před kterým bylo vedeno řízení v okamžiku, kdy se stala žádost bezpředmětnou. Opačný výklad by vedl k absurdnímu důsledku, kdy by zastupitelský úřad byl nucen zaslat žádost Ministerstvu vnitra, třebaže by bylo zřejmé, že žádost byla bezpředmětná. Takový postup by byl v rozporu s principem ekonomie správního řízení. Městský soud v dané věci zjevně zaměnil pravomoc (příslušnost) k rozhodování ve věci samé s pravomocí (příslušností) činit procesní úkony v jednotlivých fázích řízení. Stěžovatel z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti označil napadený rozsudek za správný, byť se zdánlivě odklonil od dosavadní judikatury. Ve stěžovatelem citované judikatuře však byla otázka příslušnosti k rozhodnutí o zastavení řízení na rozdíl od nyní projednávané věci řešena pouze okrajově. Podle žalobce bylo v kompetenci zastupitelského úřadu rozhodnout toliko o žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti podle § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců. Z tohoto ustanovení však nelze dovozovat kompetenci rozhodnout o žádosti o pobyt jako takové, tedy i rozhodnout o zastavení řízení o ní, neboť § 165 písm. j) téhož zákona stanoví výlučnou věcnou působnost Ministerstva vnitra k tomuto rozhodování. V praxi tedy měl zastupitelský úřad rozhodnout pouze o žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti a žádost o pobyt v každém případě postoupit Ministerstvu vnitra, které bylo jediné věcně příslušné posoudit, zda byl dán důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) či g) správního řádu. Žalobce závěrem zdůraznil, že nežádal o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu jako takové, ale o upuštění od povinnosti osobního podání této žádosti na základě registrace v systému Visapoint, který mu bránil v osobním podání žádosti. Z uvedených důvodů navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

II. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[9] Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je zásadní zodpovězení otázky, který správní orgán je příslušný k vydání rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti cizince o zaměstnaneckou kartu pro bezpředmětnost. Zatímco městský soud z § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců dovodil, že tímto orgánem je Ministerstvo vnitra, stěžovatel má za to, že jím je zastupitelský úřad; odkazuje přitom na rozsudky Nejvyššího správního soudu zmíněné výše.

[10] Sedmý senát při předběžném posouzení této otázky zjistil, že na ni v judikatuře Nejvyššího správního soudu existují rozdílné odpovědi.

[11] V rozsudku ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 - 106, se soud vyjadřoval k situaci, kdy cizinec podal na zastupitelský úřad prostřednictvím poštovní služby žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů, ke které připojil žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o vízum. Podle devátého senátu v daném případě došlo k zahájení řízení o udělení víza, neboť vycházel z toho, že *„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.“* Následný postup se pak podle devátého senátu odvíjí od toho, zda zastupitelský úřad žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání vyhoví, či nikoliv: *„(P)okud od osobního podání žádosti o vízum zastupitelský úřad skutečně upustí, postoupí tím tuto žádost de facto i de iure do další fáze vízového procesu, a sice do fáze jejího věcného projednání, a to za předpokladu splnění ostatních zákonem stanovených požadavků; toto projednání pak může skončit rozhodnutím o neudělení víza či naopak udělením víza. Pokud ovšem zastupitelský úřad od osobního podání žádosti neupustí, vydá rozhodnutí o zastavení řízení ve věci žádosti o udělení víza, neboť v řízení nebylo možné pokračovat, protože žadatelem přednesená žádost nebyla shledána jako opodstatněná a její další projednávání by bylo bezpředmětné.“*

[12] Otázkou, jak postupovat v situaci, kdy zastupitelský úřad nevyhoví žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání, ve vztahu k samotné žádosti – tentokrát o povolení k dlouhodobému pobytu – se zabýval soud poté v rozsudku ze dne 3. 12. 2014, č. j. 6 Azs 242/2014 - 41. V něm šestý senát vyjádřil pochyby nad řešením aprobovaným devátým senátem, tedy nad zastavením řízení pro jeho bezpředmětnost. Toto řešení podle něj *„není nesporné, nejvhodnější, resp. jediné možné“*, přičemž za vhodnější procesní reakci označil odložení žádosti jakožto nezpůsobilé vůbec řízení zahájit. Šestý senát však nakonec dospěl k závěru, že je nutno *„vyjít z toho, že dřívější rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Aps 6/2010 - 106, pojednávající o obdobné právní otázce, nadto publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, se přiklonil k variantě zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Nejvyšší správní soud tak tehdy implicitně dovodil i pravomoc zastupitelského úřadu k vydání takového usnesení, byť zákon o pobytu cizinců výslovně tuto pravomoc zastupitelskému úřadu (na rozdíl např. od citovaného § 169 odst. 13) nesvěřuje, resp. stanoví, že ve věcech povolení k dlouhodobému pobytu rozhoduje Ministerstvo vnitra [§ 165 písm. j)]. S vědomím, že obecně k dosažení sledovaného cíle nemusí vést toliko jedna jediná procesní cesta a že významnou hodnotou, resp. principem dobré správy, promítajícím se též do správněsoudního přezkumu, je zásada předvídatelnosti, jež velí setrvat na již ‚vyjudikovaných‘ řešeních, jimž se veřejná správa i její adresáti přizpůsobili, šestý senát v nyní projednávaném případě neshledal dostatečně pádné důvody k překonání právního názoru vyjádřeného v rozsudku č. j. 9 Aps 6/2010 - 106, resp. k aktivaci rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.“* Šestý senát tedy přes pochyby o řešení popsané procesní situace zastavením řízení pro bezpředmětnost vyšel z rozsudku devátého senátu, přičemž se ztotožnil též se závěrem o příslušnosti zastupitelského úřadu k vydání usnesení o zastavení řízení; v opačném případě by z úřední povinnosti dle § 109 odst. 3 s. ř. s. vyslovil nicotnost rozhodnutí zastupitelského úřadu o zastavení řízení a také navazujícího rozhodnutí ministra

zahraničních věcí o rozkladu. Šestý senát pak závěr o příslušnosti zastupitelského úřadu k zastavení řízení převzal s odkazem na obě výše citovaná rozhodnutí též v rozsudku ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015 - 36.

[13] V kontextu žádosti o povolení k trvalému pobytu pak tyto právní závěry zopakoval desátý senát v rozsudku ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015 - 67.

[14] Podle sedmého senátu z těchto rozsudků vyplývá, že k rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů nebo o povolení k dlouhodobému pobytu pro bezpředmětnost, jež je podle uvedené judikatury následkem nevyhovění žádosti od upuštění povinnosti osobního podání žádosti, je příslušný zastupitelský úřad.

[15] Vedle toho ovšem existuje judikatura Nejvyššího správního soudu, z níž dle sedmého senátu vyplývá, že k rozhodování o těchto žádostech je věcně příslušné Ministerstvo vnitra.

[16] Ve věci řešené rozsudkem ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Azs 281/2015 - 34, byla podána žádost o povolení k trvalému pobytu, a to spolu se žádostí o upuštění od povinnosti jejího osobního podání. Zastupitelský úřad nejprve řízení o ní zastavil pro bezpředmětnost; toto jeho rozhodnutí však ministr zahraničních věcí prohlásil za nicotné. Zastupitelský úřad pak již nerozhodoval. Nejvyšší správní soud dospěl při posuzování namítané nečinnosti Ministerstva vnitra k následujícímu závěru: „*Řízení o povolení trvalého pobytu v případech, jako je tomu v právě posuzované věci, je založeno na součinnosti více orgánů. Žádost se sice podává na velvyslanectví, rozhoduje o ní ovšem žalovaný [tím bylo Ministerstvo vnitra, pozn. předkládajícího senátu]. Úkolem velvyslanectví je pouze kontrola formálních náležitostí žádosti a případné odstranění jejích nedostatků (§ 169 odst. 12 zákona o pobytu cizinců). (...) Ochrany proti nečinnosti spočívající v nevydání meritorního rozhodnutí o žádosti se lze domáhat právě po tom správním orgánu, jemuž toto rozhodnutí přísluší (§ 79 s. ř. s.).*“ Takovým orgánem bylo míněno Ministerstvo vnitra.

[17] Závěr, že o žádosti rozhoduje Ministerstvo vnitra a úkolem zastupitelského úřadu je pouze kontrola formálních náležitostí žádosti, zopakoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 6. 2016, č. j. 5 Azs 85/2016 - 22.

[18] V rozsudku ze dne 20. 7. 2016, č. j. 1 Azs 164/2016 - 27, Nejvyšší správní soud dovodil, že žádosti o zaměstnaneckou kartu podanou na tiskopise na zastupitelském úřadě, do jehož dispozice se žádost dostala, bylo zahájeno správní řízení a „*řízení, na jehož konci má rozhodnout Ministerstvo vnitra, běží*“ (bod 34).

[19] Sedmý senát se v otázce rozdělení kompetencí mezi zastupitelské úřady a Ministerstvo vnitra (shodně s desátým senátem) přiklonil k závěru o věcné příslušnosti Ministerstva vnitra, jež je orgánem příslušným k vydání rozhodnutí, kterým se končí řízení o žádostech o trvalý či dlouhodobý pobyt (což je mimo jiné i zaměstnanecká karta). Takový závěr má podle sedmého senátu výslovnou oporu v zákoně o pobytu cizinců. Žádná odchylka z příslušnosti Ministerstva vnitra ve prospěch zastupitelských úřadů pro případ rozhodování o zastavení řízení pro bezpředmětnost z citovaných rozhodnutí devátého a šestého senátu nevyplývá. Z rozsudků č. j. 1 Azs 281/2015 - 34 a 5 Azs 85/2016

- 22 naopak plyne, že úkolem zastupitelského úřadu je toliko kontrola formálních náležitostí žádosti a případné odstranění jejích nedostatků, nikoli rozhodovací činnost.

[20] Vzhledem k tomu, že ve vztahu k výše vymezené sporné otázce je rozhodovací praxe senátů Nejvyššího správního soudu zjevně rozdílná, předložil sedmý senát věc rozšířenému senátu.

III. Vyjádření účastníků k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu

[21] Vyjádření účastníků k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nebyla podána.

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[22] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[23] Nejvyšší správní soud k otázce, který orgán má kompetenci k rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o vízum či o povolení k pobytu v případě, kdy žadatel požádá o upuštění od osobního podání žádosti, avšak není mu vyhověno a ani následně není žádost podle názoru příslušného správního orgánu podána osobně, zaujal v minulosti dva odlišné právní názory. V rozsudcích č. j. 9 Aps 6/2010 - 106, 6 Azs 242/2014 - 41, 6 Azs 77/2015 - 36 či 10 Azs 219/2015 - 67 dospěl k závěru, že tímto orgánem je zastupitelský úřad. V rozsudcích č. j. 1 Azs 281/2015 - 34, 5 Azs 85/2016 - 22 či 1 Azs 164/2016 - 27 naopak shledal, že jím má být Ministerstvo vnitra. Ať by tedy již předkládající senát posoudil právní otázku, která je pro jím projednávanou věc relevantní (klíčovým důvodem kasační stížnosti stěžovatele je právě námitka nesprávného posouzení otázky kompetence k rozhodování za uvedených okolností), jakkoli, odchýlil by se od některého z právních názorů vyslovených k ní Nejvyšším právním soudem. Pravomoc rozšířeného senátu k posouzení dané právní otázky je proto dána.

IV. 2. Právní názor rozšířeného senátu

IV. 2. 1. Právní názor rozšířeného senátu vyslovený v jeho rozsudku ve věci sp. zn. 10 Azs 153/2016

[24] K problematice přijímání žádostí o víza dlouhodobé povahy či o povolení pobytu dlouhodobé povahy zastupitelskými úřady a rozhodování o těchto žádostech se kvůli jiným, avšak s nyní pojednávanou věcí úzce souvisejícím právním otázkám vyslovil rozšířený senát nejprve v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, v němž dospěl k následujícím závěrům důležitým pro nyní projednávanou věc.

[25] V první řadě rozšířený senát shledal, že zákon o pobytu cizinců zakotvuje obecné pravidlo týkající se právních titulů k dlouhodobým pobytům na území, a sice že žádost o povolení k pobytům taxativně vymezeným, stejně jako žádost o taxativně vymezená víza, je třeba podat zásadně osobně (§ 169 odst. 14 věta první, § 170 odst. 1 věta první), přičemž v odůvodněných případech od toho může správní orgán upustit (§ 169 odst. 14 věta druhá, § 170 odst. 1 věta druhá). Tuto zákonem stanovenou povinnost shledal rozšířený senát ústavně konformní za předpokladu, že stát vytvoří adekvátní podmínky pro to, aby ji mohli žadatelé o pobyt či víza přiměřeným způsobem splnit.

[26] Dále rozšířený senát shledal, že pouze pro oblast víz, nikoli však pro oblast povolení k pobytu, počítá zákon o pobytu cizinců s tím, že zastupitelský úřad může stanovit povinnost předem si sjednat termín podání žádosti.

[27] Pobyt na zaměstnaneckou kartu (§ 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců) rozšířený senát klasifikoval jako zvláštní typ pobytu na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu.

[28] Ohledně kompetenčních otázek rozšířený senát dospěl k závěru, že kompetence k rozhodování nebo činění jiných úkonů na úseku povolení k pobytům dlouhodobé povahy a na úseku víz dlouhodobé povahy jsou rozděleny zákonem mezi Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zahraničních věcí a zastupitelské úřady, přičemž stěžejní roli zde hraje Ministerstvo vnitra. Zastupitelské úřady mají v úvodních fázích procedur týkajících se povolení k pobytům a udělování víz, a to jak ve fázi před podáním příslušných žádostí (tj. ve fázi tzv. „nabírání“ žádostí), tak ve fázi prvotního zpracování podaných žádostí postavení správního orgánu v kompetenčním (materiálním) smyslu v těch záležitostech, v nichž jim zákon o pobytu cizinců takovou kompetenci svěřuje.

IV. 2. 2. Rozdělení kompetencí správních orgánů na úsecích povolení k pobytům a víz

[29] Zastupitelský úřad má na úseku povolení k pobytům a víz dlouhodobé povahy následující kompetence.

[30] Na úseku víz může zastupitelský úřad podle § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců stanovit povinnost předem si sjednat termín podání žádosti, která zásadně musí být podána osobně. Tuto svou kompetenci vykonává zastupitelský úřad v prostoru pro uvážení vymezeném zákonem kombinací slova „může“ a neurčitého právního pojmu „odůvodněných případů“ za účelem toho, aby podávání žádostí probíhalo efektivně, ale zároveň lidsky důstojným způsobem, a tedy zejména tak, aby žadatelé své žádosti mohli podat v přiměřených lhůtách. Zastupitelský úřad zároveň podle téhož ustanovení organizuje samotné podání žádosti, a to tak, že umožní cizinci její podání nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy cizinec o stanovení termínu podání žádosti požádal.

[31] Na úseku povolení k pobytům zastupitelský úřad nemá kompetenci stanovit povinnost předem si sjednat termín podání žádosti, která stejně jako v oblasti víz zásadně musí být podána osobně. Je tedy na něm, aby i bez užití mechanismu sjednání termínu podání žádosti zajistil, že podávání žádostí bude probíhat efektivně, ale zároveň lidsky

důstojným způsobem, a tedy zejména tak, že žadatelé své žádosti budou moci podat v přiměřených lhůtách.

[32] Na úseku povolení k pobytům i na úseku víz má zastupitelský úřad zjišťovací a v určité míře i nápomocné a nápravné pravomoci ve vztahu k žadatelům. Jsou zakotveny v § 168 odst. 14 ve spojení s odstavcem 2 zákona o pobytu cizinců pro úsek povolení k pobytům a v § 57 odst. 2 téhož zákona pro úsek víz. Na úseku víz má zastupitelský úřad pozici konzultujícího orgánu - má právo uplatnit stanovisko, k němuž je Ministerstvo vnitra povinno přihlídnout (§ 57 odst. 1 věta první a druhá zákona o pobytu cizinců).

[33] Jak na úseku víz, tak na úseku povolení k pobytům má zastupitelský úřad kompetenci *v odůvodněných případech* od povinnosti osobního podání žádosti na základě svého uvážení upustit (§ 170 odst. 1 věta druhá, § 169 odst. 16 věta druhá zákona o pobytu cizinců), přičemž na úseku víz má tuto kompetenci vedle zastupitelského úřadu i Ministerstvo vnitra. Je zjevné, že upuštění, anebo naopak neupuštění od výše uvedené povinnosti nesmí být projevem svévole, nýbrž musí především reflektovat obsah neurčitěho právního pojmu „odůvodněných případů“. „Odůvodněnost“ zastupitelský úřad či Ministerstvo vnitra posuzují zejména s ohledem na obecné poměry státu, v němž se žádost českému zastupitelskému úřadu podává, a na osobní či jiné relevantní poměry samotného žadatele.

[34] O upuštění od osobního podání žádosti nevydává zastupitelský úřad či Ministerstvo vnitra samostatné rozhodnutí, neboť jde toliko o dílčí procesní úkon v řízení o žádosti o udělení povolení k pobytu či víza. Příslušný správní orgán posoudí, zda důvody k upuštění od osobního podání žádosti jsou dány, a od toho, k jakému závěru dospěje, bude odvozen jeho další postup. V případě, že úvahu o eventuálním upuštění od osobního podání žádosti činí zastupitelský úřad, nemá on sám pravomoc vyvodit z této úvahy důsledky pro další právní osud řízení o žádosti. Podání žádosti nikoli osobně totiž ještě neznamená, že řízení o ní nebylo zahájeno. Takový důsledek s nesplněním povinnosti podle § 170 odst. 1 věty první a § 169 odst. 16 věty první zákona o pobytu cizinců totiž tento ani jiný zákon nespojuje. Znamená to tedy, že žádost nepodaná osobně nesplňuje v případě, že podle § 170 odst. 1 věty druhé a § 169 odst. 16 věty druhé zákona o pobytu cizinců zastupitelský úřad či v případě víz také Ministerstvo vnitra neupustily od osobního podání žádosti, zákonem předepsanou náležitost (pokud je závěr příslušného orgánu o neupuštění od osobního podání žádosti v souladu se zákonem). Taková žádost však má účinky spočívající v tom, že jejím podáním došlo k zahájení řízení o žádosti. S jakým výsledkem řízení o žádosti skončí, pak záleží na dalších okolnostech. Pokud veřejná moc neumožnila žadateli podat žádost osobně proto, že mu nezajistila možnost podat ji v přiměřené době lidsky důstojným způsobem, nemůže nepodání žádosti osobně samo o sobě vést bez dalšího k zastavení řízení o ní pro bezpředmětnost podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu či k jinému obdobnému nemeritornímu rozhodnutí o ní. K takovému způsobu rozhodnutí o žádosti by byl správní orgán oprávněn, pouze pokud by žadateli možnost osobního podání žádosti lidsky důstojným způsobem byla poskytnuta, avšak žadatel by této možnosti nevyužil a současně by se u žadatele nejednalo ani o „odůvodněný případ“ ve smyslu § 170 odst. 1 věty druhé či § 169 odst. 16 věty druhé zákona o pobytu cizinců. V tomto smyslu je třeba upřesnit právní názory vyslovené Nejvyšším správním soudem

dříve, například v rozsudku ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 - 106, č. 2387/2011 Sb. NSS, či ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67.

[35] Postup podle § 170 odst. 1 věty druhé nebo podle § 169 odst. 16 věty druhé zákona o pobytu cizinců je třeba odlišit od výslovně zakotvené rozhodovací pravomoci zastupitelského úřadu podle § 169 odst. 15 téhož zákona, v němž se stanoví (zdůraznění přidal rozšířený senát): *Cizinec, který není uveden v právním předpise vydaném podle § 182 odst. 1 písm. e), je povinen požádat o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec státním příslušníkem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt. Nesplní-li cizinec tuto povinnost, řízení o žádosti není zahájeno a zastupitelský úřad věc usnesením odloží. Usnesení se pouze poznamená do spisu.*

[36] Ve vztahu k zaměstnaneckým kartám je povinnost podat žádost na zastupitelském úřadě mírně modifikována v § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, který praví: *Žádost o vydání zaměstnanecké karty se podává na zastupitelském úřadu. V průběhu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu vydané za jiným účelem může cizinec žádost o vydání zaměstnanecké karty podat ministerstvu.* Tato modifikace stanovuje zvláštní typ případů, kdy podle věty druhé citovaného odstavce lze žádost za tam stanovených podmínek podat nejen zastupitelskému úřadu, ale také přímo Ministerstvu vnitra. Pokud však cizinec musí postupovat podle věty první, tedy žádost podat jen na zastupitelském úřadu, jelikož podmínky podle věty druhé nejsou dány, řídí se „místní příslušnost“ zastupitelských úřadů pravidlem podle § 169 odst. 15 věty první zákona o pobytu cizinců a jejich nedodržení má důsledky specifikované ve větách druhé a třetí.

[37] Usnesení podle § 169 odst. 15 věty druhé a třetí zákona o pobytu cizinců autoritativně a závazně určuje, že úkon cizince neměl účinek spočívající v zahájení řízení o žádosti; nejde o rozhodnutí, jímž se zahájené řízení o žádosti končí, nýbrž se v něm vyslovuje, že žádné řízení o žádosti nebylo zahájeno, jelikož úkon cizince, který k zahájení řízení měl směřovat, neměl takové účinky. Proti uvedenému usnesení není odvolání přípustné, neboť s ohledem na dikci obou zmíněných vět citovaného ustanovení jde o zvláštní typ usnesení podle § 76 odst. 5 věty třetí správního řádu, podle něhož *(p)roti usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a proti usnesení, o němž to stanoví zákon, se nelze odvolat.* Jinak by zákonodárce v tomto ustanovení zákona o pobytu cizinců stěží používal, a to ve vzájemné souvislosti, pojmy „usnesení“ a „poznamenání do spisu“. V tomto světle je tedy třeba vykládat i ustanovení § 168 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení, vylučující pro řadu tam taxativně vymezených případů použitelnost částí druhé a třetí správního řádu, tedy mimo jiné i jeho § 76, zařazeného do části druhé, stěží může pro ty typy případů, které jsou v § 168 zákona o pobytu cizinců výslovně vypočteny, vyloučit použitelnost ustanovení § 76 správního řádu tehdy, když se aplikuje ustanovení § 169 odstavce 15 zákona o pobytu cizinců. Samotné věty druhá a třetí tohoto odstavce totiž používají pojmosloví zjevně odpovídající pojmosloví § 76 správního řádu, zejména jeho odst. 5 věty třetí. Znamená to tedy, že rozhodnutí podle § 169 odst. 15 věty druhé a třetí zákona o pobytu cizinců je rozhodnutím konečným, proti němuž nejsou řádné opravné prostředky v rámci systému veřejné správy přípustné.

[38] Nutno zdůraznit, že ustanovení § 169 odst. 15 zákona o pobytu cizinců se vztahuje pouze na žádosti dlouhodobé nebo trvalé pobyty. V analogické situaci podání týkající se žádosti o dlouhodobé vízum je povinnost podat žádost zastupitelskému úřadu „místně příslušnému“ zakotvena v § 53 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a na to navazuje ustanovení o tom, že žádost podaná v rozporu s touto povinností se považuje za nepřipustnou [§ 53 odst. 3 písm. d) zákona o pobytu cizinců]. S nepřipustnou žádostí o dlouhodobé vízum se zachází jinak než se žádostí o dlouhodobý nebo trvalý pobyt podanou „místně nepřipustnému“ zastupitelskému úřadu. Podle § 53 odst. 4 zákona o pobytu cizinců *(z)astupitelský úřad cizinci, který podal nepřipustnou žádost o udělení dlouhodobého víza, vrátí tiskopis žádosti, veškeré předložené náležitosti a správní poplatek; současně cizince písemně informuje o důvodech nepřipustnosti žádosti*. Znamená to, že takové vyřízení žádosti nemá pro nedostatek formy (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, zejm. body 19 a 20) povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; o tom, že jde o úkon zasahující sféru práv a povinností žadatele o vízum, není nicméně pochyb.

[39] Pro názornost lze sumarizovat různé varianty situací takto:

a) Žadatel podá žádost na jiném než „místně příslušném“ zastupitelském úřadu. Pokud jde o žádost o dlouhodobý nebo trvalý pobyt, zastupitelský úřad usnesením podle § 169 odst. 15 věty druhé a třetí zákona o pobytu cizinců, které vydává v jediné instanci a jež je „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., autoritativně a závazně určí, že úkon cizince neměl účinek spočívající v zahájení řízení o žádosti. Pokud jde o žádost o dlouhodobé vízum, zastupitelský úřad úkonem podle § 53 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, který není „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., z důvodu podle § 53 odst. 3 písm. d) zákona o pobytu cizinců *vrátí tiskopis žádosti, veškeré předložené náležitosti a správní poplatek; současně cizince písemně informuje o důvodech nepřipustnosti žádosti*. I takto nepřipustnou žádost nutno považovat za žádost nepodanou, a tedy nezahájivší řízení o ní.

b) Žadatel podá žádost o dlouhodobý nebo trvalý pobyt nebo o dlouhodobé vízum na „místně příslušném“ zastupitelském úřadu. Podá ji však jiným způsobem než osobně v termínu určeném zastupitelským úřadem k jejímu podání (ať již jej zastupitelský úřad určuje pomocí systému Visapoint nebo jinak), a to z důvodu, že konkrétní podmínky neumožňovaly osobní podání žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase. Taková žádost je účinně podána, i když nebyla podána osobně, řízení o ní tedy bylo zahájeno, a navíc příslušný orgán nemůže žádosti nevyhovět jen proto, že nebyla podána osobně. Okolnost, zda současně s podáním žádosti jinak než osobně žadatel podal i žádost o upuštění od osobního projednání žádosti, není sama o sobě rozhodná – podstatné je pouze, zda žadatel žádost o dlouhodobý nebo trvalý pobyt či o dlouhodobé vízum podal nikoli osobně proto, že osobní podání žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase konkrétní podmínky neumožňovaly. Případná s tím spojená žádost o upuštění od osobního projednání žádosti může být však vhodným prostředkem jak tvrdit a osvědčit, že vskutku osobní podání žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase za konkrétních podmínek nebylo možné.

c) Žadatel podá žádost o dlouhodobý nebo trvalý pobyt nebo o dlouhodobé vízum na „místně příslušném“ zastupitelském úřadu. Podá ji jiným způsobem než osobně v termínu určeném zastupitelským úřadem k jejímu podání (ať již jej zastupitelský úřad určuje pomocí systému Visapoint nebo jinak), avšak za situace, že konkrétní podmínky umožňovaly osobní podání žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase. I

taková žádost byla účinně podána, i když nebyla podána osobně, a řízení o ní tedy bylo zahájeno. Nejde totiž ani o případ žádosti, s níž má být naloženo podle § 169 odst. 15 věty druhé a třetí zákona o pobytu cizinců (u žádostí o dlouhodobý nebo trvalý pobyt), ani o případ žádosti, s níž má být naloženo jako s nepřípustnou podle § 53 odst. 4 zákona o pobytu cizinců z důvodu podle odst. 3 písm. d) téhož paragrafu (u žádostí o dlouhodobá víza). Nicméně v takovém případě lze žádosti nevyhovět jen proto, že nebyla podána osobně.

d) Zvláštním případem předchozí varianty je, pokud konkrétní podmínky umožňovaly osobní podání žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase, žadatel však ji osobně nepodal, ovšem proto, že požádal o upuštění od osobního podání žádosti. Důvody pro takovou žádost mohou být různé a podle okolností některým z nich bude na místě vyhovět, jiným však nikoli. Žádost je nicméně v obou případech účinně podána; na příslušném orgánu v první řadě je, aby uvážil, zda se má upustit od osobního podání žádosti. Pokud dospěje k závěru, že ano, příslušný orgán již nemůže žádosti nevyhovět jen proto, že nebyla podána osobně. Pokud však příslušný orgán dospěje k závěru, že upustit od osobního podání na místě není, může žádosti nevyhovět jen proto, že nebyla podána osobně. Není také vyloučeno, aby příslušný orgán upustil od osobního podání žádosti i bez žádosti žadatele; zákonnou podmínkou upuštění není žádost o ně.

[40] Usnesení podle § 169 odst. 15 věty druhé a třetí anebo postup podle § 53 odst. 4 z důvodu podle odst. 3 písm. d) zákona o pobytu cizinců jsou samostatnými úkony správního orgánu, jimiž se „definitivně“ řeší osud žádosti o dlouhodobý nebo trvalý pobyt či žádosti o dlouhodobé vízum, která byla podána způsobem, s nímž zákon spojuje jakousi „nulitu“ této žádosti (ve smyslu nezpůsobivosti účinně zahájit řízení o žádosti). Postup podle § 170 odst. 2 věty druhé nebo podle § 169 odst. 16 věty druhé zákona o pobytu cizinců (tedy upuštění od povinnosti osobního podání žádosti) oproti tomu je pouze podkladem pro správní orgán disponující kompetencí rozhodnout o žádosti, aby posoudil, zda žádosti nesplňující zákonem předepsanou náležitost lze vyhovět, zamítnout ji, anebo zda je důvod pro jiné rozhodnutí. Takovýmto správním orgánem je Ministerstvo vnitra, které zejména *rozhoduje o udělení dlouhodobého víza, o prodloužení doby pobytu a platnosti dlouhodobého víza* podle § 165 písm. c) zákona o pobytu cizinců, *rozhoduje o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, povolení k přechodnému pobytu, o prodloužení platnosti těchto oprávnění k pobytu a o povolení k trvalému pobytu* podle § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců a taktéž *rozhoduje o vydání zaměstnanecké karty a modré karty, o prodloužení nebo zrušení její platnosti a uděluje souhlas se změnou zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty nebo modré karty* podle § 165 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Doslovné znění citovaných ustanovení by na první pohled mohlo svádět k výkladu, že Ministerstvo vnitra rozhoduje pouze v případech, kdy víza uděluje nebo povolení k pobytům vydává, a nikoli v případech, kdy žádosti o tyto pobytové tituly zamítá či ve věci žádostí rozhoduje jiným způsobem. Takový výklad je však zjevně neudržitelný, neboť samotný zákon o pobytu cizinců přímo počítá s nevyhovujícími (zamítavými) rozhodnutími Ministerstva vnitra (§ 56 zákona o pobytu cizinců u neudělení dlouhodobého víza). Ustanovení § 165 písm. c), j) i n) téhož zákona je tedy třeba vykládat tak, že Ministerstvo vnitra má ve věcech tam vymezených kompetenci k rozhodování jakýmkoli způsobem.

[41] *A contrario* z toho v nyní projednávaném případě plyne, že zastupitelský úřad jako správní orgán prvního stupně ani Ministerstvo zahraničních věcí jako orgán odvolací nejsou v případech, kdy se rozhoduje ve věcech žádosti o zaměstnaneckou kartu, která je zvláštním typem povolení k dlouhodobému pobytu, vůbec věcně příslušné k vydání rozhodnutí, jímž se řízení o žádosti končí, čítaje v to i případné usnesení o zastavení řízení podle § 66 správního řádu, pokud by ve věci vůbec připadalo v úvahu jeho vydání. K jakémukoli rozhodnutí, jímž by bylo skončeno řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu, je proto s ohledem na § 165 písm. n) zákona o pobytu cizinců věcně příslušné pouze Ministerstvo vnitra.

[42] Závěr o tom, že jde o tzv. absolutní věcnou nepříslušnost zastupitelského úřadu a Ministerstva zahraničních věcí k vydání rozhodnutí, jímž se řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu končí, se opírá o skutečnost, že taková rozhodnutí vydaly správní orgány nacházející se v systému orgánů státu zcela mimo institucionální a kompetenční strukturu, které zákon dotyčnou rozhodovací kompetenci svěruje (Ministerstvo vnitra), a stojící takříkajíc „vedle“ dotyčné struktury. Na tomto závěru nemění nic ani to, že zastupitelský úřad i Ministerstvo zahraničních věcí mají na úsecích pobytů a víz zákonem svěřeny určité kompetence – podstatné je, že tyto kompetence se vůbec netýkají rozhodování v případech, kdy se řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu končí.

[43] Rozšířený senát uzavírá, že v rámci přezkumu zákonnosti rozhodnutí Ministerstva vnitra, jímž se řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu končí, by jako dílčí otázka rozhodná pro závěr o tom, zda je dotyčné rozhodnutí v souladu se zákonem, mohla být přezkoumána i zákonnost úvahy o existenci, či neexistenci důvodů k upuštění od osobního podání žádosti. Tato úvaha není samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví, neboť sama o sobě ještě nezasahuje do veřejných subjektivních práv žadatele. Zásahem do těchto práv žadatele je teprve rozhodnutí správního orgánu, jímž se řízení o žádosti končí. Pokud právním důvodem či jedním z právních důvodů určitého způsobu rozhodnutí o žádosti byl závěr správního orgánu o existenci, či neexistenci důvodů k upuštění od osobního podání žádosti, je správnost uvedeného závěru rozhodná pro posouzení zákonnosti rozhodnutí o žádosti.

IV. 3. Závěr

[44] Věcně příslušné k vydání rozhodnutí, jímž se končí řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu podle § 42g zákona o pobytu cizinců, čítaje v to i rozhodnutí o zastavení takového řízení, je Ministerstvo vnitra. Vydal-li rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti zastupitelský úřad, jde o rozhodnutí správního orgánu, který k jeho vydání nebyl vůbec věcně příslušný, a tedy o rozhodnutí nicotné (§ 77 odst. 1 věta první správního řádu).

V. Posouzení věci samé

[45] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku. Předmět řízení o kasační stížnosti samotné byl ve své podstatě vyčerpán jejím posouzením. V souladu s § 71 odst. 1 *in fine*

Jednacího řádu NSS proto rozšířený senát rozhodl ve věci samé rozsudkem, neboť takový postup je nejvhodnější z pohledu hospodárnosti a rychlosti řízení.

[46] K otázce, zda ve věci žádosti žalobce o zaměstnaneckou kartu by bylo na místě - samozřejmě pokud by dané rozhodnutí vydal k tomu věcně příslušný správní orgán - zastavit řízení o žádosti pro bezpředmětnost podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, není důvodu se v tuto chvíli vyjadřovat. Předmětem soudního přezkumu by se mohla stát teprve tehdy, pokud by o určité její řešení opřel své rozhodnutí správní orgán k tomu věcně příslušný. V obecné rovině však lze poukázat na komplexní právní názor vyslovený rozšířeným senátem v již shora zmíněném rozsudku ve věci sp. zn. 10 Azs 153/2016.

[47] Rozšířený senát shrnuje, že městský soud zcela správně posoudil rozhodnou právní otázku, dospěl-li k závěru, že rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti žalobce pro bezpředmětnost podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu vydané zastupitelským úřadem i rozhodnutí ministra zahraničních věcí o rozkladu proti rozhodnutí zastupitelského úřadu jsou nicotná, jelikož byla vydána správními orgány, které k tomu nebyly vůbec věcně příslušné. Na tomto závěru nemění nic ani okolnost, že městský soud se ve svém rozsudku blíže nezabýval povahou zastupitelského úřadu jako správního orgánu v kompetenčním smyslu a jeho instančním vztahem k Ministerstvu zahraničních věcí - pro účely shledání nicotnosti obou správních rozhodnutí to nebylo potřeba.

[48] Nedůvodnou kasační stížnost stěžovatele proto rozšířený senát zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[49] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl rozšířený senát podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že procesně zcela úspěšnému žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, který úspěch v řízení neměl, a který tak nemá právo na jejich náhradu.

[50] Účelně vynaložené náklady žalobce v řízení o kasační stížnosti byly tvořeny odměnou a náhradou hotových výdajů Marka Sedláka, advokáta žalobce. Na odměně náleží advokátu žalobce částka 3.100 Kč za jeden úkon právní služby (vyjádření ze dne 12. 10. 2016 ke kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Za převzetí případu ve fázi řízení o kasační stížnosti advokátu žalobce odměna nenáleží, neboť žalobce zastupoval již v řízení o žalobě, jež bylo ukončeno rozsudkem městského soudu, proti němuž kasační stížnost stěžovatele směřovala. K odměně za vyjádření ke kasační stížnosti je nutno připočíst náhradu hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč za tento úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy odměna a hotové výdaje advokáta činí 3.400 Kč. Tuto částku pak rozšířený senát zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát žalobce jako plátce této daně povinen odvést. Soud proto určil náklady řízení v celkové výši 4.114 Kč, které je stěžovatel povinen uhradit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Marka Sedláka, advokáta žalobce.

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

V Brně dne 30. května 2017

Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu