



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašiny a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **N. T. D.**, zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí ČR**, se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 5. 10. 2012, č.j. 306809/2012-KKM, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2016, č. 6 A 172/2012-31-38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný je **povinen** nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši **4.114 Kč** k rukám jejího zástupce advokáta Mgr. Marka Sedláka do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

### Odůvodnění:

#### I. Dosavadní řízení

Žalobkyně dne 27. 6. 2012 prostřednictvím své zástupkyně zaslala na zastupitelský úřad České republiky v Hanoji žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny podle § 42a odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ke které připojila žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti na základě registrace v systému Visapoint. Žádost odůvodnila tím, že její zástupkyně ji v systému Visapoint pokoušela opakovaně registrovat k osobnímu podání žádosti. Systém jí však

nikdy registraci neumožnil s tím, že termíny jsou obsazeny a je třeba registraci zkusit později znovu.

Usnesením ze dne 19. 7. 2012, č. j. 1587/2012, 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.

Rozhodnutím ze dne 5. 10. 2012, č. j. 306809/2012-KKM, ministr zahraničních věcí rozklad proti uvedenému usnesení zamítl.

K žalobě vyslovil Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 A 172/2012 - 31, nicotnost rozhodnutí zastupitelského úřadu i ministra zahraničních věcí. Přisvědčil námitce žalobkyně, 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. Z toho městský soud dovodil, že ministerstvo vnitra bylo orgánem oprávněným k rozhodování ve věcech dlouhodobého pobytu, tj. o vydání povolení k dlouhodobému pobytu i o zastavení řízení o žádosti o tento druh pobytu. 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 tak zastupitelský úřad nerozhodl pouze o žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti na základě registrace v systému Visapoint, k čemuž by byl příslušný, ale i též rozhodl o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, což spadá do pravomoci ministerstva vnitra. Podle městského soudu tak obě rozhodnutí vydaly věcně absolutně nepřislušné správní orgány

## II. Kasační stížnost

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 ustanovení § 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

pokračování

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. Je názoru, že 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.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti označila 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 žalobkyně 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 o takové, tedy rozhodnout i 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. Žalobkyně závěrem zdůraznila, že nežádala o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o dlouhodobý pobyt, ale o upuštění od povinnosti osobního podání této žádosti na základě registrace v systému Visapoint, který jí bránil v osobním podání žádosti.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti stěžovatelky podle ustanovení § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s ustanovením § 120 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní přerušil usnesením ze dne 16. 1. 2017, č. j. 3 Azs 159/2016 - 27 na dobu do rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 7 Azs 227/2016. V tomto řízení byla totiž nastolena totožná otázka, která je předmětem sporu i v nyní posuzovaném případě. Jedná se o otázku, který správní orgán je věcně příslušný k vydání rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o dlouhodobý pobyt pro bezpředmětnost a zda je takovým orgánem ministerstvo vnitra či zastupitelský úřad, případně ministerstvo zahraničních věcí. Vzhledem k tomu, že rozšířený senát rozhodl ve shora uvedené věci rozsudkem ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 - 36 (usnesení nabylo právní moci dne 8. 6. 2017), pokračuje řízení v projednávané věci dnem následujícím po právní moci tohoto rozsudku.

Jak již bylo výše uvedeno, pro věc stěžejní otázku právního posouzení zákonnosti resp. nicotnosti usnesení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu o zastavení řízení pro zjevnou bezpředmětnost, které vydal zastupitelský úřad v Hanoji, Vietnamská socialistická republika, resp. žalované Ministerstvo zahraničních věcí ČR ve skutkové

téměř identické situaci, posuzoval již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 – 36.

V tomto řízení cizinec uplatnil u zastupitelského úřadu žádost o pobyt na zaměstnaneckou kartu podle ustanovení § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Rozšířený senát uvedený pobytový status klasifikoval jako zvláštní typ pobytu na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Vzhledem k tomu, že i povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny podle ustanovení § 42a odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, o které požádala žalobkyně, je svým účelem a systematickým zařazením v zákoně rovněž pobytovým oprávněním k dlouhodobému pobytu, jsou zformulovaná východiska rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu bezpochyby plně aplikovatelná i v právě projednávané věci.

V citovaném rozsudku nejprve rozšířený senát posuzoval z procesního hlediska skutečnost, že cizinec u zastupitelského úřadu obdobně jako v projednávané věci nepodal žádost osobně, jak mu ukládá zákon o pobytu cizinců. Vycházeje z jiného svého rozhodnutí ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52 rozšířený senát uvedl, že 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. Na rozdíl od víz (srov. § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců) však zastupitelský úřad nemá na úseku povolení k pobytům kompetenci stanovit povinnost předem si sjednat termín podání žádosti. 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.

Rozšířený senát dále poukázal na to, že o případném 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. Konstatoval však, že pokud 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 (ať už o vízum nebo o dlouhodobý pobyt) 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 tento ani jiný zákon nespojuje. V této souvislosti rozšířený senát připomněl, že odlišné následky jsou spojeny se situací, kdy je cizinec povinen žádost podat jen na příslušném zastupitelském úřadu („*místní příslušnost*“ zastupitelských úřadů se řídí pravidlem podle § 169 odst. 15 věty první zákona o pobytu cizinců) a nedodržení této povinnosti má důsledky specifikované ve větách druhé a třetí (tj. nezahájení řízení o žádosti a odložení věci usnesením). V zásadě je poté rozšířený senát toho názoru, že postup podle § 170 odst. 2 věty druhé (povinnost zastupitelského úřadu umožnit žadatelům podání žádosti o vízum do 30 dnů) nebo podle § 169 odst. 16 věty druhé zákona o pobytu cizinců (tedy upuštění od povinnosti osobního podání žádosti) jsou pouze podkladem pro správní orgán disponující kompetencí rozhodnout o žádosti, aby posoudil, zda žádosti nespĺňující

pokračování

zákonem předepsanou náležitost lze vyhovět, zamítnout ji, anebo zda je důvod pro jiné rozhodnutí.

Rozšířený senát se v rozsudku také zabýval tím, jaký vliv na zahájení řízení o žádosti má skutečnost, že cizinci je ztíženo osobní podání žádosti na zastupitelském úřadě. Vyslovil, že 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. I když žádost nepodaná osobně nesplňuje zákonem předepsanou náležitost 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, jejím podáním však došlo k zahájení řízení. S jakým výsledkem řízení o žádosti skončí, pak záleží na dalších (mj. již výše zmíněných) okolnostech.

V otázce stěžejní pro projednávanou věc - který správní orgán je nadán pravomocí rozhodnout o žádosti o udělení dlouhodobého pobytu, která nesplňuje podmínku osobního podání u zastupitelského úřadu, poté dospěl rozšířený senát k závěru, že tímto správním orgánem je vždy ministerstvo vnitra. Vyložil přitom, že ustanovení § 165 písm. c), j) i n) zákona o pobytu cizinců je třeba vykládat tak, že „*ministerstvo vnitra má ve věcech tam vymezených kompetenci k rozhodování jakýmkoli způsobem*“. *A contrario* z toho vyplývá, že zastupitelský úřad jako správní orgán prvního stupně ani ministerstvo zahraničních věcí jako orgán odvolací nejsou v případech, kdy se rozhoduje ve věcech žádostí o 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.

Výše uvedená východiska v projednávané věci znamenají, že pokud stěžovatelka uplatnila u příslušného zastupitelského úřadu uvedeným způsobem žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území podle ustanovení § 42a odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, o této žádosti bylo kompetentní rozhodnout pouze ministerstvo vnitra. Zastupitelský úřad v Hanoji ani ministerstvo zahraničních věcí jako odvolací orgán, vůbec nedisponovali žádnou pravomocí ve věci rozhodnout.

Nejvyšší správní soud se stěžovatelkou v důsledku toho nesouhlasí s tvrzením, že městský soud zaměnil pravomoc k rozhodování ve věci samé s pravomocí činit procesní úkony v jednotlivých fázích řízení. Městský soud naopak v napadeném rozsudku dospěl ke správnému závěru, že žalovaná, resp. zastupitelský úřad je kompetentní činit v řízení o žádosti toliko jednotlivé (v zákoně vyjmenované) úkony, kdežto rozhodnout o osudu žádosti je v pravomoci právě ministerstva vnitra. S těmito závěry se bezvýhradně ztotožnil rovněž rozšířený senát.

Právě uvedený závěr o tom, že v projednávané věci šlo o tzv. absolutní věcnou nepřislušnost 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 svěřuje (ministerstvo vnitra), a stojící takříkajíc „vedle“ dotyčné struktury.

Městský soud proto 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.

Vzhledem k tomu, že se Nejvyšší správní soud s námitkami stěžovatelky neztotožnil, kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

#### IV. Náklady řízení

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Procesně úspěšná žalobkyně učinila v řízení o kasační stížnosti toliko písemné vyjádření dne 13. 7. 2016, v řízení ji zastupoval advokát Mgr. Marek Sedlák. Nejvyšší správní soud jí proto přiznal náhradu nákladů spočívající v odměně a v náhradě hotových výdajů advokáta. Na odměně náleží advokátovi žalobkyně částka 3.100 Kč za jeden úkon právní služby podle ustanovení § 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 advokátovi odměna nenáleží, neboť žalobkyni 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 Nejvyšší správní soud zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát žalobkyně povinen odvést jako plátce této daně. 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 Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.)

V Brně dne 21. června. 2017

pokračování

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu