



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **V. A. D.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2016, č. j. 8 A 12/2016 – 28,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Marka Sedláka.

Odůvodnění:

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal, aby žalovanému byla uložena povinnost vydat rozhodnutí ve věci správního řízení o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty k výkonu povolání na území České republiky. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 6. 2016, č. j. 8 A 12/2016 – 28, žalobě vyhověl, když žalovanému uložil povinnost, aby do 60 dnů od právní moci rozsudku vydal rozhodnutí o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty podané dne 17. 8. 2015 na Zastupitelském úřadě České republiky v Hanoji.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní

řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel poukázal předně na skutečnost, že žalobce podle svého tvrzení podal dne 17. 8. 2015 osobně na zastupitelském úřadě na předepsaném tiskopise žádost o udělení zaměstnanecké karty bez registrace v systému Visapoint. Po kontrole žádosti mu bylo sděleno, že žádost o zaměstnaneckou kartu je možno podat pouze v úřední hodiny v pondělí na základě registrace v systému Visapoint. Přijetí žádosti proto bylo odmítnuto. Na tento postup si žalobce stěžoval u pracovníků recepce a ke stížnosti znovu přiložil svou žádost o vydání zaměstnanecké karty. V odpovědi na tuto stížnost zastupitelský úřad uvedl, že stížnost neshledal důvodnou a vrátil žalobci originály příloh. Tato skutková tvrzení žalobce nicméně nejsou dle stěžovatele úplná a zcela správná. Zastupitelský úřad i pracovník stěžovatele, který působil na zastupitelském úřadě v době, kdy mělo dojít k podání žádosti, potvrdil, že pokud ke konzulárnímu úředníkovi přistoupil cizinec, který chtěl podat žádost o pobytové oprávnění bez předchozí registrace ve Visapointu, bylo přijetí této žádosti odmítnuto, aniž by byla ověřována totožnost cizince (podatele). Totožnost cizince nebyla ověřována ani později, když byla podána stížnost na jednání zastupitelského úřadu, jejíž přílohou byla žádost o vydání zaměstnanecké karty.

Stěžovatel dále namítl, že v projednávané věci nedošlo k osobnímu podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty žalobcem. Je totiž přesvědčen, že osobní podání lze učinit jen tak, že žádost do dispozice správního orgánu (zde zastupitelského úřadu) předá osoba, která je oprávněna takto žádostí disponovat (tzn. osobně žadatel), a to osobě, která je oprávněna disponovat žádostí za správní orgán (tzn. oprávněná úřední osoba). Přijetí žádosti je totiž úkonem správního orgánu, který může ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, činit pouze úřední osoba oprávněná k tomu podle vnitřních předpisů. Osobní podání tak sestává jednak z úkonu cizince, který projeví vůli žádost podat a druhak z úkonu oprávněné úřední osoby, která žádost přijme a ověří totožnost podatele. Za osobní podání žádosti tak nelze považovat například její vhození do schránky úřadu, popřípadě její předání jiné než oprávněné úřední osobě (v daném případě osobě u okénka recepce). Stěžovatel v této souvislosti poznamenal, že jiné než oprávněné úřední osoby nemohou požadovat po žadateli (žalobci) prokázání totožnosti podle § 165a odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Pokud by osoba, která podává žádost, neprokázala svou totožnost, nikdy by nebylo možno ověřit, že žádost je skutečně podávána žadatelem osobně, čímž by se zákonem stanovená povinnost osobního podání žádosti stala zcela nesplnitelnou.

Oprávněné úřední osoby nejsou podle názoru stěžovatele povinny a ani oprávněny přijímat žádosti mimo úřední hodiny. Systém Visapoint (který má dle názoru stěžovatele oporu v ustanovení § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců) přitom funguje na principu elektronických úředních hodin. Jestliže zastupitelský úřad systém Visapoint zavedl, pak by žádosti podané mimo tyto elektronické úřední hodiny neměl přijímat, neboť tím vytváří nerovnost mezi cizinci, kteří mají zájem o podání žádosti o pobytové oprávnění u zastupitelského úřadu. Stěžovatel dále konstatoval, že jelikož v posuzovaném případě nebyla splněna podmínka osobního podání žádosti, není možné aplikovat závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 – 48, neboť v odkazované věci nebylo o osobním podání žádosti pochyb a sporná byla toliko otázka, zda lze podat žádost navzdory skutečnosti, že žadatel nebyl registrován

pokračování

v systému Visapoint. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti setrval na dosavadním procesním stanovisku a ztotožnil se se závěry městského soudu. Je přesvědčen, že jeho podáním ze dne 17. 8. 2015 došlo k účinnému zahájení správního řízení, a stěžovatel je tudíž nečinný. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 16. 1. 2017, č. j. 3 Azs 173/2016 – 31, řízení o kasační stížnosti přerušil do doby rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 10 Azs 153/2016, jehož předmětem bylo vyřešení otázek souvisejících s nyní podanou kasační stížností, konkrétně se jednalo o okolnosti přijetí, resp. odmítnutí přijetí žádosti o vydání zaměstnanecké karty na zastupitelském úřadě v Hanoji. Vzhledem k tomu, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu o předložených otázkách rozhodl rozsudkem ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, pokračuje řízení v projednávané věci dnem následujícím po právní moci tohoto rozsudku.

Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 věta první s. ř. s.), je přípustná (§ 102 věta druhá a § 104 s. ř. s. *a contrario*) a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud následně posoudil kasační stížnost v rozsahu stěžovatelem uplatněných důvodů (§ 109 odst. 4 část věty před středníkem s. ř. s.), přičemž neshledal vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 část věty za středníkem s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Podstatou projednávané věci je posouzení otázky, zda lze stěžovatele považovat za nečinného, pokud nevydal rozhodnutí ve věci žalobcovy žádosti o zaměstnaneckou kartu, a s tím související dílčí otázky, zda lze na žalobcovu žádost o vydání zaměstnanecké karty nahlížet jako na podání, jímž bylo účinně zahájeno správní řízení.

Podle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[z]aměstnaneckou kartou se rozumí povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo na pracovní pozici, ke které byl udělen souhlas ministerstva podle odstavce 7. Cizince, u kterého je podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno povolení k zaměstnání nebo který je uveden v § 98 zákona o zaměstnanosti, opravňuje zaměstnanecká karta k pobytu na území za účelem zaměstnání.“

Podle § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném 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.“

Podle § 165 písm. n) „[m]inisterstvo [vnitřní] v rámci působnosti ve věcech vstupu a pobytu cizinců na území a jejich vycestování z tohoto území 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.“

Jak bylo předznamenáno již výše, otázkou nezákonného odmítnutí přijetí žádosti cizinců o vydání zaměstnaneckých karet zastupitelskými úřady se (poměrně komplexním a vyčerpávajícím způsobem) zabýval rozšířený senát zdejšího soudu ve svém nedávném rozsudku č. j. 10 Azs 153/2016 – 52 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz), v němž dospěl mimo jiné k závěru, že pobyt na zaměstnaneckou kartu je zvláštním typem pobytu na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Rozšířený senát v citovaném rozsudku též shrnul dosavadní vývoj související judikatury: „Dále řešil Nejvyšší správní soud situace, kdy se žadatel snažil podat žádost o pobytové oprávnění jako přílohu stížnosti proti postupu pracovníka zastupitelského úřadu, který mu neumožnil podat žádost osobně, jelikož žadatel nezískal registraci v systému Visapoint. Judikatura zde dospěla k závěru, podrobně ostatně vyloženému výše, že takové „přilepení“ žádosti ke stížnosti znamená, že řízení o žádosti bylo účinně zahájeno (vedle zmíněného rozsudku ze dne 20. 7. 2016, č. j. 1 Azs 164/2016 – 27, jde o řadu rozsudků mu předcházejících, zejména ze dne 3. 6. 2016, č. j. 5 Azs 85/2016 – 22, ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Azs 281/2015 – 34, či ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 – 48, všechny ve věcech nečinnostních žalob). [...]

Žadatelé o pobytové oprávnění, po kterých zákon požaduje podávání žádostí osobně na příslušném zastupitelském úřadu a kteří by se za účelem získání termínu k podání žádosti měli zaregistrovat v systému Visapoint, jsou tedy nyní schopni na základě judikatury Nejvyššího správního soudu podat svoji žádost bez registrace. Musí tak ovšem činit způsobem značně bizarním a nedůstojným, vymykajícím se představě o rozumném uspořádání pravidel správního řízení“ (viz odst. [65] a [66] citovaného rozsudku).

V otázce aplikace shora vymezené judikatury pak dospěl rozšířený senát k dílčímu závěru, že „[j]udikatura správních soudů, která ostatně byla v detailech popsána výše, v minulosti za situace soustavné nevěle veřejné správy řídit se právními názory správních soudů vyvinula jakési „náhražkové“ a ze systémového pohledu absurdní metody, jak konkrétní žadatele o pobytové oprávnění ochránit tím, že se jim umožní podat příslušné žádosti způsoby jsoucími v řadě ohledů v rozporu se smyslem a účelem právní regulace v zákoně o pobytu cizinců. Takto judikatura dospěla i k závěru, že žádost podaná jako příloha stížnosti proti postupu pracovníka zastupitelského orgánu je žádostí účinně podanou, jakkoli takovéto okolnosti žádosti v podstatě znemožňují prvotní prověření žadatele pracovníkem zastupitelského orgánu v průběhu osobního podání žádosti a prověření klíčových náležitostí žádosti již při jejím podání. Uvedenou judikaturu nutno považovat za nouzovou reakci na dlouhodobě nezákonný postup veřejné správy.

[...]

Závěry judikatury o tom, že žádost je za takovýchto podmínek podána účinně, jsou v podmínkách dosavadního jednání veřejné správy zcela správné a jsou jediným alespoň v určité míře účinným nástrojem k ochraně práva žadatelů na to, domáhat se stanoveným postupem svého práva u správního orgánu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Dokud veřejná

pokračování

správa svůj přístup zásadně nezmění, není důvodu na nich cokoli měnit“ (viz odst. [95] a [97] citovaného rozsudku).

Odkázat lze též na další rozhodnutí rozšířeného senátu vydané v obdobné věci, a to rozsudek ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 – 36, v němž rozšířený senát popsal několik modelových situací, jež mohou v souvislosti s podáním žádosti na zastupitelském úřadě vzniknout. Situace, která odpovídá skutkovým okolnostem projednávané věci, byla rozšířeným senátem vyhodnocena jako účinné zahájení správního řízení: *„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“ (viz odst. [39] citovaného rozsudku).*

S přihlédnutím ke shora uvedeným judikатурním závěrům Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatele lze v projednávané věci považovat za nečinného. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalobci nebylo umožněno podání žádosti o udělení zaměstnanecké karty na zastupitelském úřadě v Hanoji (slovy rozšířeného senátu „lidsky důstojným způsobem“). Na jeho žádost podanou jakožto přílohu ke stížnosti na postup zastupitelského úřadu je proto nutno nahlížet jako na podání, jímž bylo účinně zahájeno správní řízení. Na tomto závěru přitom nemůže ničeho změnit ani stěžovatelem tvrzená skutečnost, že pracovník zastupitelského úřadu neověřil při podání žádosti žalobcovu totožnost, neboť jak plyne i z výše citovaných pasáží rozhodnutí rozšířeného senátu, (ne)splnění podmínky osobního podání žádosti nelze v kontextu skutkového děje posuzovaného případu považovat za okolnost, jež by mohla mít na okamžik zahájení řízení vliv.

Na základě shora nastíněných úvah dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl zdejší soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona 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.

Účelně vynaložené náklady žalobce v řízení o kasační stížnosti jsou tvořeny odměnou a náhradou hotových výdajů Mgr. Marka Sedláka, advokáta žalobce. Na odměně náleží advokátu žalobce částka 3.100 Kč za jeden úkon právní služby – písemné podání ve věci samé (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 1. 8. 2016; pod tento úkon soud podřadil

též doplňující vyjádření ze dne 30. 8. 2016) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Pokud jde úkon spočívající v poradě s klientem přesahující jednu hodinu, zdejší soud dodává, že zástupce žalobce neprokázal, že by tento úkon skutečně vykonal, a soud mu tudíž odměnu za něj nepřiznal. K přiznané odměně 3.100 Kč je nutno připočíst náhradu hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy odměna a hotové výdaje advokáta činí 3.400 Kč. Tuto částku soud 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 Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 21. června 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu