



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **nezl. P. G. H.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí Ministra zahraničních věcí ze dne 7. 6. 2016, č. j. 304618/2016-KKM, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2016, č. j. 8 A 121/2016 – 29,

takto:

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

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení věci

[1] Dne 16. 2. 2016 podal žalobce prostřednictvím své matky a svého právního zástupce na recepci zastupitelského úřadu České republiky v Hanoji v úředních hodinách k tomu vymezených žádost o povolení k trvalému pobytu dle § 65 a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), ke které připojil žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti

na základě registrace v systému Visapoint z důvodu obtížného cestování žalobce coby malého dítěte.

[2] Usnesením ze dne 15. 4. 2016, č. j. 462/2016-HANOI, zastupitelský úřad řízení o žádosti zastavil pro zjevnou bezpředmětnost podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). V případě žalobce neshledal důvod, který by mu, resp. jeho zákonnému zástupci, bránil podat žádost osobně. Matka žalobce se může po registraci v systému Visapoint dostavit k podání žádosti v úředních hodinách. Její bydliště se nachází v přijatelné vzdálenosti do 100 km od Hanoje.

[3] Rozhodnutím ze dne 7. 6. 2016, č. j. 304618/2016-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.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí ministra žalobou; v ní mimo jiné namítl nicotnost rozhodnutí o zastavení řízení, neboť podle něj dle § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců přísluší rozhodování o zastavení řízení ve věcech trvalého pobytu výhradně Ministerstvu vnitra, nikoliv zastupitelskému úřadu nebo žalovanému.

[5] Rozsudkem ze dne 6. 10. 2016, č. j. 8 A 121/2016 - 29 (dále jen „napadený rozsudek“), vyslovil Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) nicotnost rozhodnutí zastupitelského úřadu i ministra zahraničních věcí. Přisvědčil námitce, že rozhodnutí vydal správní orgán, který vůbec nebyl k vydání rozhodnutí věcně příslušný. Podle § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců rozhoduje ve věcech povolení k trvalému pobytu, tj. o vydání povolení k trvalému pobytu i zastavení řízení o žádosti o trvalý pobyt, Ministerstvo vnitra. Působnost žalovaného naopak vychází z § 166 zákona o pobytu cizinců, podle něhož je oprávněn rozhodovat o udělování víz, nikoli však o povolení k trvalému pobytu. V posuzované věci zastupitelský úřad zastavil řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu, 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.

II.

Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[6] 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 trvalý pobyt. 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 § 69 odst. 1 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, kteří by bez dalšího všechny žádosti automaticky přeposílali Ministerstvu vnitra k rozhodnutí ve věci samé, ale byla jim svěřena pravomoc posuzovat věrohodnost žadatele,

pokračování

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.

[7] 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. V praxi navíc dochází k situacím, kdy je osobně podána žádost o upuštění osobního podání jen proto, aby byl zastupitelský úřad samotnou žádost o pobyt alespoň nějakým způsobem ochoten přijmout. V takovém případě je možné, aby Ministerstvo vnitra podanou žádost uznalo a vedlo řízení, přičemž zastupitelský úřad řízení o stejné žádosti zastaví (obdobná věc je řešena Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 7 Azs 227/2016). Výše uvedené shrnuje žalobce tak, že zastupitelský úřad má pravomoc rozhodovat toliko o žádosti o upuštění od osobního podání, o samotné žádosti o pobyt může rozhodnout dle § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců pouze Ministerstvo vnitra.

[8] Ke svému vyjádření žalobce později doložil opatření proti nečinnosti ze dne 9. 11. 2016, č. j. MV-138405-2/SO-2016, kterým Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců přikázala Ministerstvu vnitra, aby o předmětné žalobcově žádosti o povolení trvalého pobytu rozhodlo ve lhůtě 180 dnů. Došlo tak právě k namítané absurdní situaci, kdy zastupitelský úřad řízení o žalobcově žádosti zastavil a Ministerstvu vnitra zároveň nadřízený orgán uložil, aby o stejné žádosti rozhodlo. To je umožněno pouze tím, že zastupitelský úřad si bez výslovného zákonného zmocnění přisvojuje kompetenci, která mu nenáleží.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti přerušil podle ustanovení § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. usnesením ze dne 2. 1. 2017, č. j. 6 Azs 265/2016 – 29, 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 v pobytových věcech věcně příslušný k vydání rozhodnutí o zastavení řízení 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 (který nabyl právní moci dne 8. 6. 2017), odpadl důvod, pro který bylo řízení přerušeno. Proto soud rozhodl podle § 48 odst. 5 s. ř. s. o tom, že v řízení se pokračuje.

[12] Z citovaného rozsudku rozšířeného senátu vyplývá, že na úseku povolení k pobytům má zastupitelský úřad kompetenci v odůvodněných případech upustit od povinnosti osobního podání žádosti (§ 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců), případně formou usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, odložit žádost podanou místně nepřislušnému zastupitelskému úřadu (§ 169 odst. 15 zákona o pobytu cizinců). Z úvahy o eventuálním upuštění od osobního podání žádosti však zastupitelský úřad nemá pravomoc sám vyvodit jakékoliv důsledky pro další právní osud řízení o žádosti. Podání žádosti nikoli osobně totiž ještě neznamená, že řízení o ní nebylo zahájeno. Žádost nepodaná osobně nesplňuje v případě, že zastupitelský úřad neupustil od osobního podání žádosti, zákonem předepsanou náležitost (pokud je závěr 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.

[13] Postup podle § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců (tedy upuštění od povinnosti osobního podání žádosti) 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 výlučně Ministerstvo vnitra, které mimo jiné *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.

pokračování

[14] *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 žádostí o trvalý pobyt, 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 povolení k trvalému pobytu, je proto s ohledem na § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců věcně příslušné pouze Ministerstvo vnitra. Závěr o tom, že jde o tzv. absolutní věcnou nepříslušnost zastupitelského úřadu a Ministerstva zahraničních věcí k vydání rozhodnutí, jímž se řízení o žádosti 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. 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 povolení trvalého pobytu končí.

[15] Městský soud v napadeném rozsudku dospěl ke správnému závěru, že žalovaný, resp. zastupitelský úřad, je kompetentní činit v řízení o žádosti toliko jednotlivé (v zákoně vyjmenované) procesní úkony, kdežto rozhodnout o osudu žádosti je v pravomoci Ministerstva vnitra. S těmito závěry se bezvýhradně ztotožnil rovněž rozšířený senát. Městský soud tudíž 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 tomuto rozhodnutí jsou nicotná, jelikož byla vydána správními orgány, které k tomu nebyly vůbec věcně příslušné.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[17] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl v řízení úspěšný, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení. Náklady řízení sestávají z odměny za zastoupení advokátem za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (písemné podání ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti) podle ust. § 1 odst. 1, § 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), a náhrady hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 uvedené vyhlášky). Jelikož zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající této dani. Náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti tedy činí

celkem 4.114 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen poukázat žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.

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

V Brně dne 28. června 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu