



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 žalobkyně: **P. T. H.**, zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretské náměstí 5, Praha 1, týkající se žaloby proti oznámení Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 20. 11. 2013 a žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2016, č. j. 5 A 211/2013 – 44,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje.**
- II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2016, č. j. 5 A 211/2013 – 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 20. 11. 2013 na Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) žádost o dlouhodobé vízum. Stejného dne oznámil zastupitelský úřad žalobkyni, že její žádost je nepřijatelná dle § 53 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu

cizinců“), jelikož nebyly předloženy všechny náležitosti dle § 31 citovaného zákona. Žalobkyně předložila potvrzení o zajištění ubytování na adrese S., dle výpisu z katastru nemovitostí je však způsob využití uvedené budovy „občanská vybavenost“. K žádosti je tedy třeba doložit doklad potvrzující, že objekt je určen k bydlení (např. kolaudační rozhodnutí). Dle § 53 odst. 4 zákona o pobytu cizinců zastupitelský úřad zároveň vrátil žádost zpět žalobkyni.

[2] Proti postupu zastupitelského úřadu brojila žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), přičemž se domáhala zrušení uvedeného oznámení. V případě, že by městský soud dospěl k závěru, že se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), navrhla, aby městský soud vyslovil nezákonnost zásahu způsobeného uvedeným oznámením a zkoumáním materiálních náležitostí žádosti a uložil zastupitelskému úřadu povinnost žádost o dlouhodobé vízum přijmout. Městský soud rozsudkem ze dne 6. 9. 2016, č. j. 5 A 211/2013 – 44 (dále jen „napadený rozsudek“), odmítl žalobu proti oznámení zastupitelského úřadu, jelikož tento akt není rozhodnutím správního orgánu o veřejných subjektivních právech nebo povinnostech ve smyslu § 65 s. ř. s. Zároveň však konstatoval nezákonnost zásahu žalovaného spočívajícího v tom, že odmítl převzít žádost žalobkyně o dlouhodobé vízum. Dospěl k závěru, že zastupitelský úřad je oprávněn rozhodnout o nepřípustnosti žádosti, a tím odmítnout její převzetí, pouze v případě, že žádost neobsahuje všechny formální náležitosti vyjmenované v § 31 zákona o pobytu cizinců. Zastupitelský úřad ovšem není oprávněn k posuzování materiálních náležitostí žádosti, ani k posouzení obsahu dokladů připojených k žádosti. Pokud tedy zastupitelský úřad shromáždí veškeré požadované doklady, postoupí je spolu s žádostí Ministerstvu vnitra, které v případě, že doklady obsahují nedostatky nebo jsou jinak neprůkazné (z materiálního hlediska), postupuje podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců: *Dlouhodobé vízum (...) ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.*

II.

Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[3] Žalovaný / stěžovatel / napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Závěr městského soudu, že zastupitelský úřad je oprávněn zkoumat pouze formální náležitosti žádosti a nikoliv materiální náležitosti či obsah, pokládá žalovaný za nesprávný. Každý správní orgán je povinen zkoumat formální i obsahovou stránku náležitostí žádosti současně. Dle městského soudu by *ad absurdum* mohly být předloženy jakékoliv dokumenty formálně označené jako náležitosti dle § 31 zákona o pobytu cizinců, a zastupitelský úřad by je musel postoupit Ministerstvu vnitra. O nepřípustnosti žádosti z důvodu obsahových nedostatků náležitosti by tak mělo rozhodovat Ministerstvo vnitra, které však tuto pravomoc nemá, a rozhoduje pouze o neudělení víza.

[4] Na podporu svých tvrzení stěžovatel cituje z důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb., v níž se uvádí, že *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze*

pokračování

dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) přináší nové členění procesu zpracování žádostí o udělení krátkodobého víza. První fází je vyhodnocení, zda je žádost o udělení víza přípustná. Podle vízového kodexu (článek 19) je žádost přípustná, pokud žadatel předloží na příslušném zastupitelském úřadě požadované náležitosti žádosti (vyplněný tiskopis žádosti o vízum, cestovní doklad, atd.). Pouze taková žádost je považována za „přípustnou“ a je přijata do řízení. V opačném případě jsou žadateli vráceny všechny předložené náležitosti, včetně správního poplatku. Cílem vízového kodexu je v tomto případě snížení byrokratické zátěže zastupitelských úřadů v případech, kdy žádost neobsahuje veškeré náležitosti nezbytné pro její odpovědné posouzení. V řízení o udělení krátkodobého schengenského víza zastupitelský úřad posuzuje náležitosti žádosti po formální i obsahové stránce, stejně musí postupovat i u žádostí o dlouhodobé vízum.

[5] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že žalovaný zcela opomíjí její konkrétní situaci, když k žádosti zcela v souladu se zákonem předložila doklad o zajištění ubytování v objektu, který je kolaudačním rozhodnutím určen k bydlení. Zastupitelský úřad však postupoval tak, jako by žádný doklad o zajištění ubytování nepředložila. Pokud by žádost předal Ministerstvu vnitra, mohlo by ministerstvo ověřit, že uvedený objekt je skutečně určen kolaudačním rozhodnutím k bydlení, případně vyzvat žalobkyni, aby tuto skutečnost doložila. Zastupitelský úřad je z hlediska § 53 odst. 3 zákona o pobytu cizinců povinen zjistit, zda náležitosti dle § 31 tohoto zákona jsou k žádosti přiloženy, či nikoliv. Posoudit materiální obsah náležitosti, pokud je k žádosti přiložena, přísluší až Ministerstvu vnitra.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[6] 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 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.

[7] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[8] 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 18. 10. 2016, č. j. 6 Azs 236/2016 – 35, na dobu do rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 10 Azs 153/2016. V tomto řízení byla totiž nastolena otázka, kterou je třeba se zabývat i v nyní posuzovaném případě. Jedná se o otázku, zda v případě, kdy je napadán postup či úkon zastupitelského úřadu podle zákona o pobytu cizinců, je ve správním soudnictví pasivně legitimovaným tento zastupitelský úřad nebo Ministerstvo zahraničních věcí. Vzhledem k tomu, že rozšířený senát rozhodl ve shora uvedené věci rozsudkem ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52 (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.

[9] Rozšířený senát v citovaném rozsudku vycházel ze skutečnosti, že určité kompetence jsou zákonem svěřeny jen a pouze zastupitelskému úřadu jako zákonem předpokládané specifické součásti Ministerstva zahraničních věcí, a nemohou být přeneseny na nikoho jiného (např. na Ministerstvo vnitra) ani atrahovány na samotné Ministerstvo zahraničních věcí. Skutečnost, že zastupitelský úřad je z institucionálního pohledu toliko specifická součást Ministerstva zahraničních věcí, na uvedeném závěru nic nemění, neboť toto hledisko (provozní, manažerské, metodické a další podřízení zastupitelského úřadu Ministerstvu zahraničních věcí) nemá vliv na skutečnost, že zastupitelský úřad má ze zákona kompetenci k určitým zákonem stanoveným úkonům. Jedná se zejména o pravomoc odstraňovat nedostatky žádostí, v případě potřeby vyslýchat žadatele a usnesením odkládat žádosti podané „nepříslušnému“ zastupitelskému úřadu. Na úseku dlouhodobých víz zastupitelský úřad také v případě nepřijatelné žádosti vrací tiskopis žádosti zpět žadateli a písemně jej informuje o důvodech nepřijatelnosti žádosti.

[10] V uvedených oblastech je proto zastupitelský úřad správním úřadem v kompetenčním smyslu, a tedy žalovaným ve smyslu § 83 s. ř. s. v případě, že v souvislosti s výkonem těchto kompetencí má někdo za to, že bylo zasazeno úřadem do jeho práv úkonem, který má povahu nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

[11] V nyní projednávané věci úkonem, jemuž byla vystavena podle svého tvrzení žalobkyně, mělo být jednání zastupitelského úřadu spočívající v tom, že jako nepřijatelnou odmítl přijmout žádost žalobkyně o dlouhodobé vízum, ačkoliv žalobkyně se domnívá, že k tomuto postupu nebyly splněny zákonné předpoklady. Jedná se o jednání, které je přičitatelné zastupitelskému úřadu, jelikož se týká té fáze řízení o žádosti (v širším smyslu), k jejímuž provádění je kompetentní právě zastupitelský úřad, a sice o fázi „nabírání žádosti“. Žalovaným v nyní projednávané věci je tedy Velvyslanectví České republiky v Hanoji jakožto správní orgán, jemuž je přičitatelné výše uvedené jednání jeho pracovníků.

[12] Stejně jako v případě řešeném rozšířeným senátem je i v nyní posuzované věci nutné učinit závěr, že městský soud zatížil svůj rozsudek ve věci vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jednal-li jako se žalovaným s Ministerstvem zahraničních věcí, ačkoli z popisu jednání velvyslanectví České republiky v Hanoji, jež mělo být podle žalobního tvrzení nezákonným zásahem, bylo zřejmé, že takové jednání je přičitatelné tomuto zastupitelskému úřadu. Toto pochybení městského soudu mohlo mít, a v daném případě i mělo, přes specifický a velmi úzký institucionální vztah mezi Ministerstvem zahraničních věcí a velvyslanectvím České republiky v Hanoji, vliv na zákonnost jeho rozsudku. Jako s účastníkem řízení, který má procesní práva a procesní povinnosti a jemuž může být rozhodnutím o věci samé uložena i povinnost jednat určitým způsobem (např. převzít žádost žalobkyně o dlouhodobé vízum) anebo ve vztahu k němuž může být autoritativně a závazně deklarováno, že se dopustil nezákonnosti, totiž soud jednal s někým, kdo podle pravidel, jimiž se řízení o zásahové žalobě řídí, být jednáno nemělo. Z výše uvedených důvodů tedy nezbyvá než napadený rozsudek městského soudu zrušit.

pokračování

[13] V intencích závěru usnesení rozšířeného senátu městský soud žalobkyni upozorní, že podle toho, jaké jednání veřejné moci je v žalobním tvrzení označeno jako nezákonný zásah, nemůže být žalovaným správním orgánem v dané věci Ministerstvo zahraničních věcí, nýbrž zastupitelský úřad České republiky v Hanoji. Bude proto na místě vyzvat žalobkyni k úpravě žaloby v označení žalovaného, neučiní-li tuto úpravu sama o své vůli s ohledem na výše vyjádřený právní názor rozšířeného senátu. V závislosti na obsahu vyjádření žalobkyně pak městský soud bude dále činit úkony směřující k rozhodnutí o žalobě.

[14] Nad rámec důvodů, které samy o sobě vedou ke zrušení napadeného rozsudku, se Nejvyšší správní soud stručně vyjádří také k věcné podstatě sporu mezi stranami. Podle § 53 odst. 4 zákona o pobytu cizinců *zastupitelský 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*. Podle § 53 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců *se žádost o udělení dlouhodobého víza považuje za nepřipustnou, jestliže k ní nebyly předloženy náležitosti podle § 31*. Podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců *je k žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů cizinec povinen předložit doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území*. Podle odst. 6 téhož ustanovení *dokladem o zajištění ubytování podle odstavce 1 písm. d) se rozumí doklad o vlastnictví bytu nebo domu, doklad o oprávněnosti užívání bytu anebo domu nebo písemné potvrzení osoby, která je vlastníkem nebo oprávněným uživatelem bytu nebo domu, s jejím úředně ověřeným podpisem, kterým je cizinci udělen souhlas s ubytováním. Ubytování může být zajištěno pouze v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem, a je podle stavebního zákona určen pro bydlení, ubytování nebo rekreaci*.

[15] Z výše uvedené zákonné úpravy vyplývá, že vrátit žádost o dlouhodobé vízum žadateli zpět jako nepřipustnou z důvodu nedoložení některé z náležitostí je zastupitelský úřad oprávněn pouze tehdy, pokud tato náležitost nebyla vůbec doložena. Z toho nelze dovozovat, jak konstruuje stěžovatel, že *ad absurdum* by mohly být předloženy jakékoliv dokumenty formálně označené jako náležitosti dle § 31 zákona o pobytu cizinců, a zastupitelský úřad by je musel postoupit k věcnému rozhodnutí Ministerstvu vnitra. Zastupitelský úřad samozřejmě musí posuzovat předložené listiny podle jejich obsahu, tj. zkoumat, zda např. listina formálně označena jako cestovní pas představuje skutečně cestovní pas žadatele. Vztaheno na posuzovaný případ, dokladem o ubytování ve smyslu § 31 zákona o pobytu cizinců je doklad o vlastnictví nebo oprávněnosti užívání domu či bytu nebo souhlas vlastníka či oprávněného uživatele bytu či domu s ubytováním žadatele. Pokud by žalobkyně předložila jakkoliv formálně označenou písemnost, která by materiálně nepředstavovala doklad o ubytování ve smyslu výše uvedeného ustanovení, bylo by zcela na místě konstatovat nepřipustnost žádosti.

[16] Kolaudační rozhodnutí nebo jiný doklad potvrzující, že konkrétní nemovitost je určena k bydlení, však náležitostí žádosti dle § 31 zákona o pobytu cizinců není. To neznámá, že by zastupitelský úřad vůbec nebyl oprávněn doklad o ubytování po obsahové stránce zkoumat. Pokud by bylo již na první pohled vyloučeno, že objekt, v němž má cizinec ubytování zajištěno, je určen pro bydlení, ubytování nebo rekreaci, nebylo by pravděpodobně postupu zastupitelského úřadu co vytknout. Pokud však na

straně zastupitelského úřadu vyvstala toliko dílčí pochybnost ve vztahu k předložené náležitosti, bylo by naopak absurdní, aby v takovém případě k žádosti vůbec nebylo přihlédnuto a cizinci byla bez dalšího jako nepřipustná vrácena. Tím spíše když stěžovatelka v nyní posuzovaném případě doklad o ubytování předložila, přičemž následně bylo i ověřeno, že daný objekt je skutečně kolaudačním rozhodnutím určen k bydlení.

[17] Zastupitelskému úřadu se nabízí v podobné situaci několik možných řešení. Předně je možné případné pochybnosti rozptýlit v průběhu pohovoru nebo vyzvat žadatele k předložení dokladů za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu [§ 57 odst. 2 a § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců]. Uvedený postup podporuje i odborná literatura, když uvádí, že právní úprava nevylučuje možnost požadovat po žadateli doplnění podkladů přiložených k samotné žádosti, případně zjišťování stavu věci i dalšími v úvahu přicházejícími způsoby, například pohovorem se žadatelem (srov. TOBEK, Ivan: *Nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza – vybrané problémy*, in Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv - Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva, Veřejný ochránce práv, Brno 2016). Není vyloučeno ani postoupení žádosti Ministerstvu vnitra, které může podle stejného ustanovení zákona taktéž údaje uvedené v žádosti ověřit.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vyjádřeným výše. V první řadě tedy městský soud žalobkyni upozorní, že v případě jednání veřejné moci označeného v žalobě jako nezákonný zásah, nemůže být žalovaným správním orgánem Ministerstvo zahraničních věcí, nýbrž zastupitelský úřad České republiky v Hanoji. V této souvislosti bude na místě vyzvat žalobkyni k úpravě žaloby v označení žalovaného, neučiní-li tuto úpravu sama. V závislosti na obsahu vyjádření žalobkyně pak městský soud bude dále činit úkony směřující k rozhodnutí o žalobě.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. července 2017

pokračování

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu