

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **D. A.**, zast. Mgr. Ilonou Sedlákovou, advokátkou, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské nám. 5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2012, č. j. 8 A 258/2011 - 22,

takto:

I. Žalobce se **zcela osvobozuje** od soudních poplatků.

II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2012, č. j. 8 A 258/2011 - 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Zastupitelský úřad České republiky v Bratislavě vydal dne 12. 7. 2011 usnesení pod č. j. 3974/2011-KO, jímž podle § 169 odst. 13 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) odložil přijetí žádosti o povolení trvalého pobytu podané žalobcem s tím, že v souladu s vyhláškou č. 429/2010 Sb. není Zastupitelský úřad České republiky v Bratislavě příslušný k přijetí žádosti od státního občana Arménie, který nemá povolení k pobytu na území Slovenské republiky nebo Maďarské republiky. Proto žalovaný řízení o této žádosti nezahájil a věc s odkazem na výše uvedené ustanovení zákona o pobytu cizinců odložil.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2012, č. j. 8 A 258/2011 - 22, byla žaloba směřující proti uvedenému usnesení odmítnuta. Soud v odůvodnění tohoto usnesení uvedl, že podle žalovaného je Zastupitelský úřad České republiky v Bratislavě organizační

součástí Ministerstva zahraničních věcí a nemá tedy způsobilost být účastníkem řízení. Dále soud poukázal na další pasáž vyjádření žalovaného k žalobě, v níž se uvádí, že příslušným k vyřízení žádosti žalobce o povolení trvalého pobytu v České republice je Velvyslanectví České republiky v Tbilisi, neboť diplomatické a konzulární záležitosti pro Arménskou republiku jsou vedeny nerezidentním mimořádným a zplnomocněným velvyslancem se stálým sídlem v Tbilisi v Gruzii.

Soud dále uvedl, že podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) soud odmítne návrh, pokud je podle tohoto zákona nepřípustný. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny ty úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Odložení přijetí žádosti o povolení trvalého pobytu žalobce z důvodu místní nepříslušnosti Zastupitelského úřadu České republiky v Bratislavě přitom podle soudu není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto žaloba proti němu musela být podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. odmítnuta.

Ve včasné kasační stížnosti namítl žalobce (dále jen „stěžovatel“) nepřezkoumatelnost a nesrozumitelnost usnesení Městského soudu v Praze. Jeho odůvodnění totiž pouze konstatuje, že žalobou napadené usnesení není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., aniž by zde byly uvedeny nějaké zřetelné skutkové a právní úvahy, z nichž by bylo zřejmé, jak soud k tomuto závěru dospěl.

Stěžovatel dále usnesení Městského soudu v Praze označil za nezákonné, neboť žalobou napadené rozhodnutí je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podání žádosti o povolení trvalého pobytu v České republice je totiž uplatněním práva zakotveného v čl. § 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Je tedy zřejmé, že usnesení žalovaného přímo zasáhlo do jeho práva a žaloba tak nemohla být odmítnuta jako nepřípustná.

Konečně stěžovatel s odkazem na obsah svých podání učiněných v žalobním řízení žádá, aby Nejvyšší správní soud posoudil i zákonnost žalobou napadeného usnesení.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení Městského soudu v Praze i usnesení Zastupitelského úřadu České republiky v Bratislavě.

Ke kasační stížnosti stěžovatel přiložil formulář prohlášení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech a požádal o osvobození od soudních poplatků. Na tomto formuláři uvedl, že je bez příjmů, oba jeho rodiče jsou invalidní, ve válce v Náhorním Karabachu utrpěli těžká zranění a mají trvalé následky. V České republice se o něho a o jeho rodiče stará starší bratr, který hradí jejich veškeré náklady.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že Velvyslanectví České republiky v Bratislavě postupovalo správně a stěžovatel si mohl a měl před plánovanou cestou

do Slovenské republiky zjistit, který úřad je příslušný k přijetí jeho žádosti o povolení trvalého pobytu v České republice.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval žádostí stěžovatele o osvobození od soudních poplatků. Vzal přitom v úvahu, že stěžovatel je ještě nezletilý, nemá zaměstnání ani majetek a je zcela odkázaný na podporu svého bratra. S ohledem na tyto osobní a majetkové poměry stěžovatele je tedy zřejmé, že v dané věci jsou dány zvlášť závažné důvody, pro které mu lze podle § 120 a § 36 odst. 3 věty druhé s. ř. s. zcela přiznat osvobození od soudních poplatků.

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v souladu s ustanoveními § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V souzené věci podal žalobce, který je státním občanem Arménie, žádost o povolení trvalého pobytu v České republice u Zastupitelského úřadu České republiky v Bratislavě. Ten žalobou napadeným usnesením žádost odložil s odkazem na § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení cizinec, který není uveden v právním předpise vydaném podle § 182 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, je povinen požádat o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec státním příslušníkem, popřípadě státě, 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. Právním předpisem vydaným podle § 182 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců je vyhláška č. 429/2010 Sb., která v § 1 stanoví, že o udělení víza nebo o vydání povolení k dlouhodobému anebo trvalému pobytu i na jiném zastupitelském úřadu než ve státě, jehož je cizinec občanem, popřípadě státě, jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt, je oprávněn požádat cizinec, který je státním příslušníkem země uvedené v příloze k této vyhlášce.

V dané věci stěžovatel nemohl požádat o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky na kterémkoliv zastupitelském úřadě, neboť je státním příslušníkem Arménie, která není uvedena v příloze této vyhlášky. Tuto žádost proto mohl podle § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců podat jen na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je státním příslušníkem, popřípadě státě, jenž vydal cestovní doklad, jehož je držitelem, nebo ve státě, ve kterém má povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt. V době vydání žalobou napadeného usnesení nebylo na území Arménské republiky zřízeno diplomatické zastoupení České republiky a stěžovatel neměl povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt v jiném než ve svém domovském státě. Proto stěžovatel vycházel z toho, že v dané věci nelze ustanovení § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců aplikovat a že žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky může podat na kterémkoliv zastupitelském úřadě České republiky. Naproti tomu podle žalovaného bylo příslušným zastupitelským úřadem k přijetí žádosti stěžovatele o trvalý pobyt Velvyslanectví České republiky v Tbilisi, neboť podle čl. 5 odst. 1 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích publikované pod č. 32/1969 Sb. jsou diplomatické a konzulární záležitosti pro Arménskou

republiku vedeny nerezidentním mimořádným a zplnomocněným velvyslancem se stálým sídlem v hlavním městě Gruzie.

Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného usnesení dovodil, že přijetí žádosti o povolení trvalého pobytu stěžovatele v České republice bylo odloženo z důvodu místní nepříslušnosti Zastupitelského úřadu České republiky v Bratislavě. Tím tedy Městský soud v Praze, byť stručně, objasnil, na základě jaké skutečnosti nemůže úkon zastupitelského úřadu učiněný podle § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců založit, změnit, zrušit či závazně určit práva žadatele o povolení trvalého pobytu v České republice a proč ho tak nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Usnesení Městského soudu v Praze tedy obsahuje rozhodný důvod pro odmítnutí žaloby, a proto ho nelze označit za nepřezkoumatelné.

Za této situace se mohl Nejvyšší správní soud zabývat správností uvedeného závěru Městského soudu v Praze a posoudit, zda odložení přijetí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky je skutečně vyloučeno ze soudního přezkumu.

Při zkoumání této otázky je třeba vyjít ze setrvalého názoru Nejvyššího správního soudu, že krajský soud je povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se úkon správního orgánu, proti němuž žalobce brojí, dotýká subjektivních práv a povinností žalobce, a zda tedy je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Přitom paušální přístup, který by celou kategorii rozhodnutí vylučoval ze soudní ochrany, není na místě a je v příkrém rozporu s principy právního státu. K vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu, a tím zúžení pravomoci soudů jednat a rozhodovat ve správním soudnictví, je zapotřebí přistupovat restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, publikovaný pod č. 792/2006 Sb. NSS).

Znění § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců umožňuje zastupitelskému úřadu, aby se zjednodušeným způsobem vypořádal s podáním, k jehož vyřízení není příslušný. Podle tohoto ustanovení se však žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky nepostupuje příslušnému zastupitelskému úřadu, takže se nejedná o obdobu § 12 správního řádu upravujícího postoupení podání pro nepříslušnost. Naopak podle § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců při podání žádosti o trvalý pobyt v České republice u nepříslušného zastupitelského úřadu se věc usnesením odkládá bez zahájení řízení. Tento postup je tak výjimkou z jinak platné zásady, že řízení je zahájeno dnem doručení žádosti nebo návrhu věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (§ 44 odst. 1 správního řádu), a též výjimkou ze zásady, podle níž se správní rozhodnutí vydává ve správním řízení. Usnesení o odložení věci vydané podle § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců je tak do značné míry usnesením deklaratorním, kterým zastupitelský úřad prohlašuje, že v důsledku nedostatku své příslušnosti nebylo správní řízení o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky vůbec zahájeno. Takové usnesení se navíc pouze poznamená do spisu, a proto podle § 76 odst. 5 věty třetí správního řádu se proti němu nelze odvolat. Jelikož tedy usnesením o odložení věci podle § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců zastupitelský úřad věc končí a určuje její právní osud, je toto

rozhodnutí významným zásahem do právní sféry žadatele o povolení k trvalému pobytu v České republice. Tento závěr je navíc podpořen tím, že odložení věci je činěno mimo správní řízení, v důsledku čehož nemá žadatel procesní postavení účastníka správního řízení a jeho žádosti nejenže není vyhověno, nýbrž dokonce není ani věcně posouzena. To vše svědčí pro soudní přezkoumatelnost takového úkonu zastupitelského úřadu.

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že odložením žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republice se právní pozice žadatele nemění. Takový výklad by totiž vedl k absurdnímu závěru, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena všechna rozhodnutí, jimiž by správní orgán nevyhověl, případně i oprávněné, žádosti. Rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. jsou totiž nejen úkony, které založily, změnily, zrušily či závazně určily práva a povinnosti žalobce, ale též úkony, které by založení, změnu, zrušení či závazné určení práv a povinností žalobce mohly přivodit, pokud by je správní orgán vydal v souladu s tím, čeho se účastník ve správním řízení domáhal (srov. zmíněný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54). Je tedy nepochybné, že usnesení o odložení věci podle § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců se dotýká veřejných subjektivních práv žadatele o povolení k trvalému pobytu v České republice a představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Tento závěr je podpořen rovněž argumentem reductio ad absurdum, podle něhož by byly ze soudního přezkumu vyloučeny úkony, jimiž by byly zcela účelově odloženy takové žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky, které by byly jednoznačně podány u příslušného zastupitelského úřadu, kupříkladu ve státě, jehož je cizinec občanem. To by ve svém důsledku vedlo k odepření přístupu k soudu a k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ostatně stejný nežádoucí účinek může nastat i při sporu o příslušnost k vyřízení žádosti o povolení k trvalému pobytu v České republice. Pokud by totiž zastupitelský úřad, u něhož byla taková žádost podána, učinil závěr o své nepříslušnosti a věc odložil, nemohl by být tento postup přezkoumán soudem. Přitom právě v posuzované věci měli stěžovatel a žalovaný různý právní názor na to, zda Zastupitelský úřad České republiky v Bratislavě byl příslušný k rozhodnutí o žádosti o povolení k trvalému pobytu.

Nejvyšší správní soud dále připomíná, že v řízení o návrhu podaného podle § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, dospěl k závěru, že rozhodnutí o odložení věci vydané podle § 66 téhož zákona je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proti němuž (respektive proti rozhodnutí o odvolání) je přípustné bránit se správní žalobou, neboť se jím zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008 - 35, publikovaný pod č. 1949/2009 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 18. 3. 2010, č. j. 3 Ads 128/2009 - 71, který byl publikován pod č. 2050/2010 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud dovodil, že rozhodnutí o odvolání proti usnesení o odložení věci podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a žaloba proti němu je tak přípustná. Přitom stejně jako v případě aplikace § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců se i podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu řízení o podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán, nezahajuje a usnesením se věc odkládá.

Proto i z tohoto důvodu musí být usnesení o odložení věci podle § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců považováno za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Městský soud v Praze tedy pochybil, když dospěl k závěru, že toto usnesení je vyloučeno ze soudního přezkumu a žalobu pro nepřípustnost odmítl. S ohledem na tuto skutečnost dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je tento soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem.

Městský soud v Praze tedy v dalším řízení posoudí, zda Zastupitelský úřad České republiky v Bratislavě byl příslušný k vyřízení žádosti stěžovatele o vydání povolení k trvalému pobytu. Touto otázkou se přitom Nejvyšší správní soud nemohl k příslušné kasační námitce zabývat a ani případně nemohl žalobou napadené usnesení o odmítnutí věci zrušit, neboť předmětem řízení o kasační stížnosti byla toliko zákonnost usnesení Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 30. května 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu