ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci žalobce: **R. B.,** zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR, Odbor azylové a migrační politiky,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2012, č. j. 10 A 290/2011 - 34,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce dne 30. 12. 2010 podal k poštovní přepravě žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky se změněným účelem. Žádost byla správnímu orgánu doručena až dne 3. 1. 2011, tedy za účinnosti zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též „zákon o pobytu cizinců"), ve znění od 1. 1. 2011. Správní úřad následně žalobci žádost včetně dokladů k ní přiložených vrátil. V přípise ze dne 28. 1. 2011 žalovaný uvedl, že žádost vrátil, neboť v případě, že nejsou splněny podmínky § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, např. je-li podání doručeno elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu, na podání se hledí, jako by nebylo učiněno. Totéž podle žalovaného platí při nesplnění požadavku osobního podání podle § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, pokud nedojde ke splnění tohoto požadavku ve lhůtě uvedené ve druhé větě § 37 odst. 4 správního řádu, tedy pokud do 5 dnů od doručení není žádost učiněná jinak než formou osobního podání žadatele potvrzena právě touto formou. Žalovaný proto

vyčkal 5 dní od doručení žádosti, zda dojde k jejímu potvrzení osobním podáním žalobce. Jelikož však k tomuto úkonu nedošlo, žalovaný vyrozuměl žalobce, že nebyly splněny podmínky pro zahájení řízení o žádosti, resp., že na žádost je třeba hledět, jako by nebyla učiněna. Žalovaný současně s ohledem na problematiku převodu kompetencí mezi Službou cizinecké policie a Ministerstvem vnitra zakotvenou zákonem č. 427/2010 Sb. uvedl, že pokud žalobce žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu se změněným účelem za současného podání žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podá osobně nejpozději do 3 pracovních dnů od doručení sdělení, bude správní orgán považovat žádost žalobce za včas podanou ve smyslu § 47 odst. 1 věta druhá zákona č. 326/1999 Sb., a to i v případě, že by žádost byla podána po zákonné lhůtě uvedené v § 47 odst. 1 věta první téhož zákona (tedy nejpozději 14 dní před uplynutím platnosti dlouhodobého víza/dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu). Žalobce se ani poté osobně se žádostí k jejímu podání nedostavil.

Následně se žalobce žalobou proti nečinnosti správního orgánu podanou dne 14. 9. 2011 u Městského soudu v Praze domáhal vydání rozsudku, jímž by byla uložena Ministerstvu vnitra ČR, Odboru azylové a migrační politiky, povinnost vydat rozhodnutí ve věci žádosti žalobce o změnu účelu povolení k dlouhodobému pobytu podané dne 30. 12. 2010 k poštovní přepravě.

V žalobě žalobce uvedl, že dne 30. 12. 2010 podal žádost o změnu účelu povolení k dlouhodobému pobytu. Jelikož žalovaný nevydal rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů podle § 71 odst. 3 správního řádu, ani ve lhůtě 60 dnů dle § 169 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, a byl nečinný, podal žalobce dne 10. 8. 2011 návrh na opatření proti nečinnosti. K žalobě přiložil žalobce jako důkazy „Vrácení náležitostí žádosti o vydání povolení ze dne 28. 1. 2011“ a „Návrh na provedení opatření proti nečinnosti ze dne 10. 8. 2011“.

Městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl, když dospěl k závěru, že nelze konstatovat nečinnost žalovaného, jelikož soud rozhoduje na základě skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí.

Dle § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Podle § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 1. 2011, je cizinec povinen podat žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu osobně.

S ohledem na výše uvedené městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že žádostí žalobce, podané k poštovní přepravě dne 30. 12. 2010, nebylo aktivováno zahájení řízení, neboť toto podání nedošlo správnímu orgánu dle staré úpravy nevyžadující speciální osobní způsob podání. Podání bylo doručeno žalovanému až za účinnosti nové právní úpravy, a proto již byl u něj zákonem stanoven způsob podání žádosti osobně. Žádost nebyla podaná osobně ani ve lhůtě 5 dnů dle § 37 odst. 4 správního řádu, ani ve lhůtě, kterou nad rámec zákonné úpravy, nicméně ve prospěch žalobce, stanovil žalovaný. Tím návrh neaktivoval zahájení řízení a na návrh – úkon žalobce bylo nutno ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu hledět, jako by nebyl učiněn. Žádost podaná k poštovní přepravě dne 30. 12. 2010 nebyla podána zákonem předepsaným způsobem,

proto nemohlo být o této žádosti zahájeno řízení, a nelze proto konstatovat nečinnost žalovaného ve věci předmětné žádosti.

Rozsudek městského soudu žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tedy z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel v kasační stížnosti konkrétně namítá, že správní řád v § 37 odst. 4 stanoví tři formy, jakými je možno podání, jako úkon směřující vůči správnímu orgánu, učinit. Jednou z možných forem je písemná podoba podání podepsaného podpisem právního zástupce žadatele. Takové podání je z hlediska formy perfektní. V případě podání stěžovatele došlo k podání v řádné formě.

Z § 37 odst. 3 správního řádu vyplývá, že pokud podání nesplňuje požadované náležitosti, nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu, což se dle praxe a výkladu tohoto ustanovení vztahuje pouze na podání učiněná zejména písemnou formou, což je podle stěžovatele nepochybně případ jeho žádosti.

Stěžovatel v kasační stížnosti dovozuje, že pokud z podání musí být patrno, kdo jej činí, je tím třeba rozumět nejen jméno, příjmení, bydliště a případně další osobní údaje podatele, ale také skutečnost, zda činí podání svým vlastním jménem nebo v zastoupení, které je zcela nezákonné jakýmkoliv způsobem vyloučit. Žádné ustanovení žádného zákona nezbavuje a nesmí zbavovat účastníka práva na právní zastoupení v řízení, tím méně snad omezit právní zastoupení na celé řízení mimo návrhu na jeho zahájení.

Ustanovení § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb. podle stěžovatele v žádném případě neupravuje formu podání. Tato je buď písemná, ústní nebo elektronická se zaručeným elektronickým podpisem. Učinit podání osobně nelze. Podání lze učinit pouze ústně do protokolu, písemně či elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem, nebo jinak za splnění podmínek věty druhé § 37 odst. 4 správního řádu. Jiná forma podání podle stěžovatele neexistuje.

Stěžovatel novou právní úpravu považuje za nejasnou a klade si otázky, zda bude osobní forma podání zachována, pokud se na příslušný správní orgán dostaví právní zástupce účastníka a tento osobně i zcela mlčky předá vyplněný formulář žádosti, zda je osobně podaným podáním i podání podepsané vlastní rukou žadatele, nebo takové, které žadatel osobně podal písemně prostřednictvím pošty.

Stěžovatel se také domnívá, že § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb. se přímo váže pouze na žádosti podávané na zastupitelských úřadech, což dle jeho názoru potvrzuje věta druhá uvedeného ustanovení, neboť by bylo nezákonné upřednostňovat možnosti upuštění od věty první pouze pro žadatele žádající na zastupitelských úřadech, když žadatelé na území ČR by tuto možnost neměli. Je porušením nejedné zásady nejen správního práva jakýmkoliv způsobem zvýhodňovat jednu skupinu účastníků před druhou.

Stěžovatel s ohledem na výše uvedené považuje postup správního orgánu za nezákonný (v nejasnostech nelze bez dalšího postupovat k tíži účastníka), ale i nelogický, nehospodárný a neodpovídající výkladu předmětných ustanovení správního řádu. I kdyby podání stěžovatele nemělo správnou formu, správní řád nikde nestanoví, že podání, které není učiněno předepsaným způsobem, je bez právních následků a správní orgán k němu bez dalšího nebude přihlížet.

V kasační stížnosti stěžovatel také namítá, že postup správního orgánu je v rozporu s několika zásadami správního řízení, a to např. vyřizováním věci bez zbytečných průtahů (kdy došlo k vrácení žádosti a kdy k jejímu podání), povinností vyřešit věc takovým způsobem, aby to odpovídalo okolnostem daného případu (absentující výzva k odstranění nedostatků), či povinností rozhodovat ve skutkově shodných nebo podobných případech tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly.

V závěru kasační stížnosti stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Nepřezkoumatelnost stěžovatel spatřuje ve skutečnosti, že se městský soud, dle tvrzení stěžovatele, nevypořádal s klíčovou žalobní námitkou, že institut „vrácení žádosti“ nemá oporu v právních předpisech. Žádné ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., nebo zákona č. 326/1999 Sb., nedává podle stěžovatele správnímu orgánu oprávnění bez vydání rozhodnutí jeho žádost vrátit.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti popírá oprávněnost podané kasační stížnosti, přiklání se k vydanému rozhodnutí městského soudu a neshledává v něm žádná pochybení.

Konkrétně žalovaný uvádí, že žádost o povolení k dlouhodobému pobytu, změna účelu pobytu, byla správnímu orgánu doručena až dne 3. 1. 2011, tedy za účinnosti zákona č. 326/1999 Sb., účinného od 1. 1. 2011. Dle § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Na základě § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném od 1. 1. 2011, je cizinec povinen podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu se změněným účelem, osobně. Vzhledem k uvedené skutečnosti bylo na podání hleděno, jako by nebylo učiněno a náležitosti žádosti byly posléze cizinci vráceny zpět. Podle názoru žalovaného správní orgán nemohl být nečinný, neboť řízení, kterého se kasační stížnost týká, nebylo vůbec zahájeno, neboť nebyla splněna podmínka osobního podání žádosti.

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

Nejvyšší správní soud se jako první zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu. Městský soud se podle stěžovatele nevypořádal s jeho klíčovou žalobní námitkou, že institut „vrácení žádosti“ nemá oporu v právních předpisech.

Nejvyšší správní soud námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku neshledal důvodnou. Ze spisu městského soudu je zřejmé, že stěžovatel, dle jeho tvrzení, „klíčovou námitku“, že institut „vrácení žádosti“ nemá oporu v právních předpisech, v žalobě ze dne 13. 9. 2011 vůbec neuplatnil. Z protokolu o jednání u městského soudu ze dne 26. 4. 2012, č. l. 32 spisu městského soudu, lze zjistit, že stěžovatel nesprávný postup správního úřadu z důvodu, že správní řád postup vrácení žádosti nezná, namítal v předmětné věci až u jednání před městským soudem dne 26. 4. 2012. Konkrétně stěžovatel uváděl, že za situace, kdy řízení nebylo zahájeno, měl správní orgán věc usnesením odložit dle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu.

Městský soud se uvedenou argumentací stěžovatele v napadeném rozsudku zabýval, když konstatoval, že žalovaný nemohl postupovat způsobem, který uvádí stěžovatel, neboť předpokladem takového postupu je existence podání učiněného zákonnou formou i způsobem. Městský soud v této souvislosti dále uvedl, že podle § 43 správního řádu se postupuje, když podání, ač učiněné zákonnou formou i způsobem, vykazuje obsahovou vadu. Nejvyšší správní soud tak ze spisu městského soudu zjistil, že se nejedná o klíčovou argumentaci stěžovatele, a že se městský soud uvedenou argumentací stěžovatele v napadeném rozsudku zabýval.

Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení

V další části kasační stížnosti stěžovatel podrobně argumentuje k jednotlivým formám podání upraveným v § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu a k povinnosti správního orgánu pomoct podateli odstranit nedostatky podání, nebo jej vyzvat k jejich odstranění a poskytnout k tomu přiměřenou lhůtu dle § 37 odst. 3 správního řádu.

Stěžovatel je názoru, že pokud z podání musí být patrno, kdo jej činí, je tím třeba rozumět, zda činí podání svým vlastním jménem nebo v zastoupení, které je zcela nezákonné jakýmkoliv způsobem vyloučit. Žádné ustanovení žádného zákona nezbavuje a nesmí zbavovat účastníka práva na právní zastoupení v řízení, tím méně snad omezit právní zastoupení na celé řízení mimo návrhu na jeho zahájení.

Ustanovení § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb. podle stěžovatele v žádném případě neupravuje formu podání. Podání lze učinit pouze ústně do protokolu, písemně či elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem, nebo jinak za splnění podmínek věty druhé § 37 odst. 4 správního řádu. Jiná forma podání neexistuje. Učinit podání osobně podle stěžovatele nelze.

Městský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku konstatoval, že novela cizineckého zákona zakotvila v § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců požadavek

osobního podání žádosti. Podle důvodové zprávy kvůli zrychlení řízení a eliminaci závislosti žadatelů na zprostředkovatelích. Požadavek osobního podání je speciálním ustanovením k ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu, podle něhož je podání možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálnopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu. V § 37 odst. 4 správního řádu je tak obsažen jednak požadavek na formu podání (písemně nebo ústně) a dále požadavek na možné způsoby jeho doručení (elektronicky se zaručeným podpisem). Ustanovení § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb., obsahuje navíc speciální požadavek výhradně osobního doručení žádosti přímo osobou žadatele. Jedná se o speciální právní úpravu ve vztahu k § 37 odst. 4 správního řádu, která má před úpravou obecnou přednost. Forma podání je rovněž upravena ve vztahu k § 37 odst. 4 správního řádu ustanovením speciálním, a to v § 42 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, explicitně jako forma písemná, navíc s tím, že podání musí být učiněno na úředním tiskopisu. Právě v předepsané písemné formě podání a ve stanoveném způsobu osobního doručení spočívá specialita vůči správním řádem umožněné formě ústního podání do protokolu, kdy se podatel již z podstaty věci dostaví ke správnímu orgánu osobně, anebo tak učiní jeho zmocněný zástupce, pokud ovšem není zvláštním zákonem vyžadována osobní účast podatele u tohoto úkonu, jako je tomu v případě § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud závěry městského soudu shledává správnými a dostatečně zdůvodněnými.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále uvádí, že novou právní úpravu považuje za nejasnou a klade si otázky, zda bude osobní forma podání zachována, pokud se na příslušný správní orgán dostaví právní zástupce účastníka a tento osobně i zcela mlčky předá vyplněný formulář žádosti, zda je osobně podaným podáním i podání podepsané vlastní rukou žadatele, nebo takové, které žadatel osobně podal písemně prostřednictvím pošty. Úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti proti napadenému rozsudku městského soudu však není řešit právní otázky bez vztahu k projednávané věci. V posuzované věci je významná pouze skutečnost, že stěžovatel svou žádost doručil správnímu orgánu prostřednictvím poštovní přepravy a nikoliv osobně, jak od 1. 1. 2011 vyžaduje ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců. Uvedenou skutečnost správní orgán i městský soud ve věci stěžovatele zohlednili. Další skutečnosti uváděné stěžovatelem nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu v předmětné věci posuzovat.

V kasační stížnosti stěžovatel také argumentuje, že § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb. se přímo váže pouze na žádosti podávané na zastupitelských úřadech, což potvrzuje věta druhá uvedeného ustanovení, neboť by bylo nezákonné upřednostňovat možnosti upuštění od věty první pouze pro žadatele žádající na zastupitelských úřadech, když žadatelé na území ČR by tuto možnost neměli. Stěžovatel konstatuje, že je porušením nejedné zásady nejen správního práva jakýmkoliv způsobem zvýhodňovat jednu skupinu účastníků před druhou. Stěžovatel postup správního orgánu považuje za nezákonný (z důvodu, že v nejasnostech nelze bez dalšího postupovat k tíži účastníka), nelogický, nehospodárný a neodpovídající výkladu předmětných ustanovení správního řádu. Postup správního orgánu je podle stěžovatele také v rozporu s několika zásadami správního řízení, a to např. vyřizováním věci bez zbytečných průtahů (kdy došlo k vrácení žádosti a kdy k jejímu podání), povinností vyřešit věc takovým způsobem, aby to

odpovídalo okolnostem daného případu (absentující výzva k odstranění nedostatků), či povinností rozhodovat ve skutkově shodných nebo podobných případech tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly. Uvedenou argumentaci však stěžovatel neuplatnil v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Proto se městský soud v předcházejícím řízení uvedenými otázkami nezabýval a nemohl je tak ani nesprávně právně posoudit. Jedná se tak, ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., o námitky nepřípustné, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, ač tak učinit mohl.

K argumentaci stěžovatele, že i kdyby jeho podání nemělo správnou formu, správní řád nikde nestanoví, že podání, které není učiněno předepsaným způsobem, je bez právních následků a správní orgán k němu bez dalšího nebude přihlížet, Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že správnost postupu žalovaného, spočívajícího v nepřihlížení k podání stěžovatele z důvodu, že nebylo způsobilé zahájit správní řízení, lze dovodit i z judikatury Nejvyššího správního soudu ve věcech podání učiněného v elektronické podobě bez zaručeného elektronického podpisu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 9 As 90/2008 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2012, sp. zn. 4 Ads 5/2012).

S ohledem na výše uvedené, Nejvyšší správní soud při přezkoumání napadeného rozsudku neshledal kasační námitky stěžovatele důvodnými, a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.). Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly (§ 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s), proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 29. listopadu 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu