ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: nezl. **N. T. D.,** zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2016, č. j. 6 A 188/2015 - 28,

takto:

I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4114 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta se sídlem Příkop 8, Brno.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 8. 3. 2016, č. j. 6 A 188/2015 – 28, uložil žalovanému Ministerstvu vnitra (dále jen „stěžovatel“) podle § 81 odst. 2 s. ř. s. povinnost vydat do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku rozhodnutí o žádosti nezletilého žalobce ze dne 9. 2. 2015 o udělení povolení k trvalému pobytu na území České republiky. Městský soud považoval za nesporné, že dne 9. 2. 2015 žalobce prostřednictvím své zákonné zástupkyně (matky) podal na podatelně Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „velvyslanectví“) zde úřadující osobě žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky za účelem sloučení rodiny. Tato žádost mu byla vrácena s odůvodněním, že pro podání této žádosti nemá

žalobce registraci v systému Visapoint. S tímto postupem žalobce nesouhlasil, proto na místě téhož dne osobně podal písemnou stížnost, k níž jako přílohu připojil předmětnou žádost o povolení k trvalému pobytu. Tuto stížnost velvyslanectví přijalo a následující den 10. 2. 2015 písemně žalobci sdělilo, že stížnost neshledalo důvodnou a žádost o povolení k trvalému pobytu mu vrátilo. Městský soud dovodil, že došlo k zahájení správního řízení, neboť žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu byla podána osobně u příslušného zastupitelského úřadu. K podání této žádosti došlo tak, že byla jako příloha předána s uvedenou stížností. Nejpozději v tomto okamžiku mělo velvyslanectví žádost ve své dispozici; je nerozhodné, že žalobce podal žádost jako přílohu stížnosti, která mu byla následně vrácena. Rovněž skutečnost, že žalobce nebyl pro podání žádosti registrován v systému Visapoint, není pro posouzení důvodnosti žaloby rozhodná, neboť podle závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 – 48, tento systém funguje na principu elektronických úředních hodin a plní pouze organizační funkci, přičemž registrace v tomto systému není zákonnou podmínkou pro zahájení řízení. Žalobce splnil podmínky pro podání žádosti stanovené v § 169 odst. 13, 14 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), protože žádost byla podána osobně zákonnou zástupkyní nezletilého žalobce [§ 32 odst. 1 zákona č. 500/2004 S., správní řád (dále jen „správní řád“)] na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je žalobce státním příslušníkem. Žádost se dostala do dispozice velvyslanectví a bylo povinností žalovaného o ní rozhodnout. Proto městský soud stěžovateli uložil, aby o této žádosti ve stanovené lhůtě rozhodl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb. (dále jen „s. ř. s.“). Namítal, že není správním orgánem příslušným pro přijetí žádosti, která má být cizincem podána příslušnému zastupitelskému úřadu. Odpovědnost za přijetí žádosti a její následné postoupení stěžovateli nese velvyslanectví, jehož případná pochybení je třeba řešit s tímto správním orgánem, případně s jemu nadřízeným Ministerstvem zahraničních věcí. Žalovaný, pokud jde o žádosti o pobytová oprávnění podávané v zahraničí, je příslušný pouze k rozhodnutí o nich [§ 165 písm. j), n) zákona o pobytu cizinců]. Proto nelze na stěžovatele faktickým doručením žádosti, jejíž přijetí bylo odmítnuto velvyslanectvím, přenášet odpovědnost za její přijetí. Nepřijalo-li velvyslanectví žádost nezletilého žalobce a nepostoupilo ji stěžovateli k rozhodnutí, nemůže stěžovatel o ní vést řízení jako o žádosti, která byla podána na velvyslanectví. Stěžovatel dále s poukazem na § 66 odst. 1 písm. d), odst. 4, § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců uvedl, že úřední tiskopis žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu byl na jeho pracoviště v Brně doručen prostřednictvím provozovatele poštovních služeb právním zástupcem žalobce. V této souvislosti stěžovatel namítl, že nedošlo k osobnímu potvrzení podané žádosti v 5 dnech od doručení žádosti (§ 37 odst. 4 správního řádu), proto není podána na území České republiky a řízení o ní není zahájeno. Z tohoto důvodu byla právnímu zástupci žalobce žádost se všemi přílohami vrácena. Věcí se zabýval také jeho nadřízený správní orgán, tj. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“), která rozhodnutím ze dne 30. 9. 2015, č. j. MV-139854-2/SO-2015, nevyhověla návrhu žalobce na provedení opatření

proti nečinnosti. Rozhodnutí Komise odůvodnila tím, že nedošlo k osobnímu potvrzení žádosti v 5 dnech od jejího doručení podle § 37 odst. 4 správního řádu, proto žádost nebyla podána na území České republiky a nebylo o ní zahájeno řízení. Rovněž bylo provedeno šetření v dostupných elektronických evidencích, přičemž bylo zjištěno, že ohledně žalobce není vedeno žádné řízení o pobytu, proto je vydání opatření proti nečinnosti bezpředmětné. Stěžovatel zdůraznil, že žalobce nevyhověl zákonným podmínkám pro podání žádosti, z tohoto důvodu k jejímu podání nedošlo, stěžovatel nebyl řádně registrován dle zavedeného a platného systému, který, jak potvrdil jeho právní zástupce, vědomě obešel, aby uspěl, neboť podal úplně jinou žádost, a to žádost o povolení k trvalému pobytu, pro kterou jsou jinak nastaveny podmínky. Systém Visapoint nelze zlehčovat, neboť jde o oficiální a platná pravidla Ministerstva zahraničních věcí, přičemž i příslušné žaloby byly soudy zamítnuty. Stěžovatel namítl, že městský soud ignoruje a popírá stanovené zákonné podmínky a pravidla pro rozhodování o příslušných pobytech. Zdůraznil, že soudy již opakovaně vyslovily názor, že v případě, že zastupitelský úřad dále předmětnou žádost nepostoupil, bylo na místě brojit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ze strany zastupitelského úřadu, resp. Ministerstva zahraničních věcí. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že vyhověl všem zákonným požadavkům pro podání žádosti o trvalý pobyt, protože jeho zákonná zástupkyně osobním podáním ze dne 9. 2. 2015 potvrdila předchozí elektronické podání žádosti ze dne 5. 2. 2015. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se osobního podání žádosti o pobyt cizince na zastupitelském úřadu je rozhodné, že se cizinec se žádostí osobně dostaví na zastupitelský úřad a žádost se dostane do dispozice tohoto úřadu. Lze také dovodit, že řízení je zahájeno i tehdy, jestliže zastupitelský úřad odmítne žádost převzít (např. pro „nesprávnou registraci v systému Visapoint“), neboť také odmítnutí převzetí žádosti je svého druhu dispozicí se žádostí ze strany zastupitelského úřadu. Podáním žádosti (tj. okamžikem, kdy má zastupitelský úřad možnost se žádostí disponovat) je řízení zahájeno a žadatel (účastník řízení) nemůže být závislý na tom, zda si správní orgány jeho žádost mezi sebou předají nebo ji ztratí apod. Povinnost registrace v systému Visapoint, který pro velvyslanectví ani zdaleka neuvolňuje tolik volných termínů, kolik je zájemců o podání žádosti, nemá oporu v zákoně. Tento registrační systém fakticky brání většině zájemců ve vstupu na velvyslanectví a podání žádosti. Žalobce dále odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 Azs 281/2015.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a za stěžovatele jedná jeho zaměstnankyně, která má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu správního spisu plyne, že žalobce podal osobně dne 9. 2. 2015 prostřednictvím své zákonné zástupkyně na podatelně velvyslanectví na příslušném tiskopise žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky za účelem sloučení rodiny. Tato žádost mu byla vrácena s odůvodněním, že pro podání této žádosti nemá žalobce registraci v systému Visapoint. Proti tomuto postupu žalobce osobně podal prostřednictvím své zákonné zástupkyně téhož dne písemnou stížnost, k níž jako přílohu připojil žádost o povolení k trvalému pobytu. Velvyslanectví v přípise ze dne 10. 3. 2015 neshledalo stížnost důvodnou a připojenou přílohu mu vrátilo. Dne 23. 3. 2015 byl žalovanému doručen prostřednictvím provozovatele poštovních služeb vyplněný tiskopis žádosti žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu, který byl zaslán právním zástupcem žalobce. Přípisem ze dne 14. 4. 2015 vrátil žalovaný právnímu zástupci žalobce tento tiskopis spolu s přílohami z důvodů, které uvádí i nyní v kasační stížnosti. O žádosti žalobce tedy nebylo rozhodnuto a usnesením ze dne 30. 9. 2015 nevyhověla Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců podnětu žalobce na provedení opatření proti nečinnosti s odůvodněním, které uvedl stěžovatel v kasační stížnosti.

Podle § 44 správního řádu platí, že řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen „žádost“), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Ustanovení § 66 zákona o pobytu cizinců pak stanoví, že povolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci (...), d) který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců. Podle § 69 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 se podává na zastupitelském úřadu, pokud není dále stanoveno jinak. Ustanovení § 70 odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců stanoví, že se žádost o povolení k trvalému pobytu podává na úředním tiskopisu. Podle § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců cizinec, který není uveden v právním předpise vydaném podle § 182 odst. 1 písm. e) téhož zákona, je povinen požádat o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec státním příslušníkem, popřípadě 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. Ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců pak zakotvuje pravidlo, že žádost 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 § 178 zákona o pobytu cizinců se za procesně způsobilého pro účely tohoto zákona považuje cizinec starší 15 let, který je schopen projevit svou vůli a samostatně jednat.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 - 48, při posouzení sporné otázky, zda bylo povinností stěžovatele o žádosti žalobce rozhodnout, je třeba vycházet z § 44 odst. 1 správního řádu, podle něhož je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Ve správních řízeních lze pro formu podání žádosti využít všech způsobů uvedených v § 37 odst. 4 správního řádu, tj. písemně, ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem, případně dalšími způsoby, je-li potvrzeno, popřípadě doplněno, některým z uvedených způsobů ve lhůtě pěti dnů. Pro zahájení řízení o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu však platí několik výjimek. Předně podle § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců cizinec, který není uveden v právním předpise vydaném podle § 182 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců (takovým cizincem je i žalobce), je povinen požádat o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je státním příslušníkem, popř. 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, přičemž usnesení pouze poznamená do spisu. Další omezení vyplývá z § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců, podle něhož žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně. Zastupitelský úřad však může v odůvodněných případech od této povinnosti upustit.

S ohledem na citovaná ustanovení zákona o pobytu cizinců má Nejvyšší správní soud rovněž v této věci za to, že na základě žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, kterou podal žalobce prostřednictvím své zákonné zástupkyně na velvyslanectví dne 9. 2. 2015, bylo zahájeno správní řízení. Tato žádost byla podána osobně na zastupitelském úřadu České republiky ve státě, jehož je žalobce státním příslušníkem tak, jak vyžaduje § 169 odst. 13 a § 14 zákona o pobytu cizinců, neboť žádost zde osobně podala zákonná zástupkyně žalobce (§ 32 odst. 1 správního řádu). Je nerozhodné, že velvyslanectví nejprve odmítlo žádost převzít a že následně žalobce podal žádost formálně jako přílohu své stížnosti na předcházející postup velvyslanectví. Podstatné je, že žádost byla v souladu s § 70 odst. 1 zákona o pobytu cizinců podána na úředním tiskopise a dostala se do dispozice příslušného zastupitelského úřadu - velvyslanectví.

Stěžovatel namítal, že zástupce žalobce u jednání městského soudu připustil, že žalobce v systému Visapoint registroval ve vztahu k podání víza za jiným účelem. Ze záznamu z jednání městského soudu plyne, že tak měl dle svých tvrzení učinit proto, že v uvedeném systému se téměř nelze registrovat za účelem podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny, neboť o tato povolení je značný zájem. Stížnost na postup příslušného pracovníka velvyslanectví pak sepsal proto, že „sloužila jako podvozek“ k podání žádosti, která tvořila její přílohu. Tímto způsobem postupoval z toho důvodu, že jinak velvyslanectví odmítalo žádost přijmout.

K této námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že jiné podmínky, než výše uvedené, které by vylučovaly zahájení řízení, ze správního řádu a ani ze zákona o pobytu cizinců nevyplývají. Pokud jde o stěžovatelem namítanou nezbytnou registraci v systému Visapoint, tato není podle Nejvyššího správního soudu podmínkou pro zahájení

příslušného správního řízení. Tento systém funguje na principu elektronických úředních hodin a plní pouze funkci organizační. Registrace v tomto systému tudíž není zákonnou podmínkou pro zahájení řízení. Totéž tím spíše platí v případě, že žalobce byl v systému Visapoint registrován za jiným účelem. Nelze se proto ztotožnit s názorem stěžovatele, že žalobce obešel zákon tím, že bez řádné registrace v systému Visapoint podal na velvyslanectví žádost prostřednictvím své zákonné zástupkyně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 – 48).

Řízení o povolení trvalého pobytu v případech, jako je tomu v právě posuzované věci, je založeno na součinnosti více orgánů. Nejvyšší správní soud tak v rozsudku ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Azs 281/2015 – 34, dovodil následující: *„Žádost se sice podává na velvyslanectví, rozhoduje o ní ovšem žalovaný. Úkolem velvyslanectví je pouze kontrola formálních náležitostí žádosti a případné odstranění jejích nedostatků (§ 169 odst. 12 zákona o pobytu cizinců). Nejvyšší správní soud v této souvislosti opět odkazuje na rozsudek ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 – 48, z něhož ve spojení s rozsudkem městského soudu ze dne 10. 12. 2014, č. j. 3 A 109/2014 – 37, plyne, že ve skutkově obdobné věci byl za nečinnost v řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu, která byla podána na velvyslanectví, odpovědný žalovaný. Správní orgány podílející se na řízení musí dbát principu součinnosti, na němž je řízení o povolení k trvalému pobytu založeno. Není možné požadovat po účastníku řízení, aby zjišťoval, u kterého ze správních orgánů se jeho žádost „zadrhla“. Ochrany proti nečinnosti spočívající v nevydání meritorního rozhodnutí o žádosti se lze domáhat právě po tom správním orgánu, jemuž toto rozhodnutí přísluší (§ 79 s. ř. s.).“*

Uvedené řízení je založeno na podobné konstrukci jako odvolací správní řízení (§ 86 až 88 správního řádu). Lze proto analogicky uplatnit také závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 – 20, podle kterého je v odvolacím řízení (§ 81 a násl. správního řádu) za průběh řízení bez průtahů (čítaje v to i řádné předání správního spisu orgánem I. stupně orgánu odvolacímu) procesně odpovědný odvolací správní orgán. Ochrany svého subjektivního práva na to, aby odvolací řízení bylo prosto průtahů, se proto může účastník řízení domáhat (po bezvýsledném vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle správního řádu) žalobou na ochranu před nečinností odvolacího správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). V řízení o žádosti o povolení trvalého pobytu, která byla podána na zastupitelském úřadu, je proto obdobně za průběh řízení bez průtahů procesně odpovědný žalovaný (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Azs 281/2015 – 34). Z uvedených důvodů je proto také nedůvodná námitka stěžovatele, že žalobce se měl bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ze strany velvyslanectví, resp. Ministerstva zahraničních věcí.

Na základě všech uvedených důvodů lze konstatovat, že kasační stížnosti vyhovět nelze. Řízení o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu bylo zahájeno již dne 9. 2. 2015, kdy se žádost dostala do dispozice velvyslanectví, na čemž nic nemění skutečnost, že ji odmítlo převzít. Žalobci pak nelze vytýkat, že prostřednictvím svého právního zástupce žalovaného přípisem doručeným stěžovateli dne 23. 3. 2015 upozornil stěžovatele na skutečnost, že uvedeného dne předmětnou žádost na velvyslanectví řádně podal a tuto žádost ke svému přípisu připojil se sdělením, že ji „vrací“. Toto podání tedy ani nesměřovalo k zahájení správního řízení, které bylo zahájeno již podáním žádosti na

velvyslanectví dne 9. 2. 2015. Kasační námitky v tomto směru vznášené tedy rovněž nejsou důvodné.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci úspěch, přísluší mu tedy právo na náhradu odměny právního zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. (dále jen „advokátní tarif“). Zástupci žalobce náleží odměna ve výši 3100 Kč podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu. Dále zástupci žalobce náleží náhrada hotových výdajů, a to režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Zástupci žalobce proto náleží odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši 3400 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se náhrada dle § 57 odst. 2 s. ř. s o tuto daň ve výši 21 %, tedy o 714 Kč. Celkem je tedy stěžovatel povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4114 Kč, kterou mu bylo uloženo uhradit žalobci ve výroku stanovené lhůtě k rukám jeho zástupce.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 3. června 2016

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu