USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **N. T. N. M.,** zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Velvyslanectví České republiky v Hanoji**, se sídlem 13 Chu Van An, Hanoj, Vietnam, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti **Ministerstva zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské nám. 5, Praha 1, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2017, č. j. 8 A 196/2016 – 35,

takto:

I. Kasační stížnost **se odmítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Odůvodnila ji tím, že se dne 7. 9. 2016 osobně dostavila k žalovanému za účelem podání žádosti o udělení dlouhodobého víza za účelem podnikání a žádosti o povolení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky. Ve vízovém formuláři uvedla oba účely pobytu a předložila potřebné doklady: fotokopii živnostenského listu, oddací list s překladem do českého jazyka. Žalovaný však žádost o dlouhodobé vízum vrátil zpět s tím, že je žádost nepřípustná, neboť nebyly předloženy náležitosti podle § 31 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění do 31. 7. 2016 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), konkrétně doklad potvrzující účel pobytu na území České republiky.

[2] Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem určil, že zásah žalovaného spočívající ve vrácení žádosti o udělení dlouhodobého víza dne 7. 9. 2016 byl nezákonný.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[3] Ministerstvo zahraničních věcí (dále jen „stěžovatel“) proti rozsudku městského soudu podalo kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatel uvedl, že na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, městský soud nejednal se stěžovatelem jako s účastníkem řízení, otázku pasivní legitimace tak městský soud vyhodnotil nesprávně. Stěžovatel má za to, že je v dané věci pasivně legitimován. Důvody však nespecifikoval, pouze odkázal na obsah jeho kasační stížnosti ve věci vedené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 10 Azs 323/2017.

[5] Stěžovatel nesouhlasí se závěry městského soudu o nezákonnosti postupu v řízení o žádosti žalobkyně o vízum, neboť žalobkyně nepředložila výpis ze živnostenského rejstříku spolu se žádostí o vízum, ale teprve v rámci stížnosti.

[6] Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost rozsudku, neboť městský soud směšuje řízení o dlouhodobém vízu za účelem podnikání a řízení o žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny.

[7] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[9] Kasační stížnost je opravným prostředkem, který může proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví podat účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (§ 102 s. ř. s.).

[10] Stěžovatel však nebyl v řízení před městským soudem účastníkem řízení, ani osobou zúčastněnou na řízení. Námitce stěžovatele, že s ním měl městský soud jednat jako se žalovaným, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[11] Stěžovatel v rozsahu tvrzení o jeho pasivní legitimaci odkázal na obsah kasační stížnosti v jiném řízení. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je soud vázán důvody kasační stížnosti, tedy obsahem kasační stížnosti v dané věci. Odkaz stěžovatele na obsah jiné kasační stížnosti je nepřípustný. Fakticky stěžovatel vymezil přezkum pouze tak, že nepovažuje závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 10 Azs 153/2016 – 52 za aplikovatelné v dané věci. Jelikož je stěžovatel správním orgánem, jehož pravomoc, shodně jako žalovaného, je dána zákonem, soud posoudil otázku pasivní legitimace stěžovatele (žalovaného) nad rámec výše uvedeného obsahu kasační stížnosti, avšak stále pouze v „koridoru“ rozhodné právní úpravy [zde zákona o pobytu cizinců a zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě (dále jen „zákon o zahraniční službě“)], aniž by namísto stěžovatele vyhledával skutečnosti, které nevyplývají přímo ze zákona.

[12] V rozsudku č. j. 10 Azs 153/2016 – 52 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že „ *v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.), jenž měl spočívat v tom, že pracovník zastupitelského úřadu bránil žadateli v osobním podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, neboť žadatel nebyl pro účely podání žádosti registrován v systému Visapoint přidělujícím potenciálním žadatelům o víza termíny k návštěvě daného zastupitelského úřadu za účelem podání žádosti, je žalovaným správním orgánem daný zastupitelský úřad.*“

[13] Při výkladu pojmu správní orgán vyšel rozšířený senát ze svého předchozího rozhodnutí ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014 – 58, podle kterého je nutné vnímat pojem „*správní orgán*“ pro účely určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví především v rovině kompetenční, „*správním orgánem v tomto smyslu* [...] *je svazek kompetencí určitého typu. Institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irelevantní či pouze pomocné kritérium*.“

[14] V usnesení č. j. Nad 288/2014 – 58 rozšířený senát stanovil dílčí kritéria pro zodpovězení otázky, zda je určitá entita správním orgánem v kompetenčním smyslu, anebo pouze dílčí nesamostatnou složkou komplexnější entity, přičemž teprve tato komplexnější entita je správním orgánem v kompetenčním smyslu. Rozhodným kritériem pro posouzení pasivní legitimace je tedy zodpovězení otázky, kdo vykonával v dané věci své kompetence, tedy materiální pojetí pojmu správní orgán.

[15] Nezákonný zásah měl podle žalobkyně spočívat ve vrácení její žádosti o udělení dlouhodobého víza za účelem podnikání zastupitelským úřadem, aniž bylo o žádosti rozhodnuto. Namítaný zásah tak nespočíval v rozhodovací činnosti o žádosti žalobkyně, ale v postupu přijetí, resp. odnětí přijetí žádosti a její nepostoupení do rozhodovacího procesu.

[16] Kompetence činit úkony ve věci těchto pobytových oprávnění je zákonem o pobytu cizinců rozdělena mezi Ministerstvo vnitra a zastupitelský úřad. Žádost o dlouhodobé vízum podává cizinec na zastupitelském úřadu (§ 53 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Podle § 53 odst. 4 zákona o pobytu cizinců *zastupitelský úřad cizinci, který podal nepřípustnou žádost o udělení dlouhodobého víza, vrátí tiskopis žádosti, veškeré předložené náležitosti a správní poplatek; současně cizince písemně informuje o důvodech nepřípustnosti žádosti*. Zákon o pobytu cizinců tedy výslovně stanoví zastupitelskému úřadu kompetenci přijímat žádosti o víza, a pokud shledá jejich nepřípustnost, je oprávněn žádost vrátit. O žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů však rozhoduje Ministerstvo vnitra (§ 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Z hlediska pravomocí svěřených zákonem o pobytu cizinců zastupitelskému úřadu není nyní posuzovaná věc odlišná od pravomocí zastupitelského úřadu při přijímání žádosti o zaměstnaneckou kartu, kterou se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 10 Azs 153/2016 – 52.

[17] Shodně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 Azs 339/2017 - 49 ze dne 14. 2. 2018, kterým byla odmítnuta kasační stížnost stěžovatele v obdobné věci. Nejvyšší správní soud neshledává důvody se odchýlit od závěrů uvedených v rozsudku č. j. 1 Azs 339/2017 - 49 a plně na něj odkazuje, zejména v té části, která se vypořádává s argumenty stěžovatele, které tehdy výslovně uvedl v kasační stížnosti. Ostatně shodný závěr Nejvyšší

správní soud přijal již v rozsudku ze dne 24. 1. 2018, č. j. 6 Azs 324/2017 - 32, kdy konstatoval, že v řízení o žalobě před nezákonným zásahem spočívajícím v tom, že je cizinci bráněno v osobním podání žádosti o pobyt, je dána pasivní legitimace Velvyslanectví České republiky v Hanoji. Z hlediska určení pasivní legitimace správního orgánu není faktického rozdílu, zda je cizinci bráněno podat žádost nebo je mu žádost vrácena bez jakéhokoliv vyřízení. V obou případech není žalobou napadena rozhodovací činnost správního orgánu, ale postup přijetí, resp. odnětí přijetí žádosti a její nepostoupení do rozhodovacího procesu.

[18] Otázkou pasivní legitimace v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, který spočívá v jednání zastupitelského úřadu v rámci výkonu jeho pravomoci, po nabytí účinnosti zákona o zahraniční službě se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 3. 11. 2017, č. j. 4 Azs 168/2017 – 15. V rozsudku č. j. 4 Azs 168/2017 – 15 soud přihlédl k nabytí účinnosti zákona o zahraniční službě, avšak konstatoval, že se nic nezměnilo na závěrech přijatých rozšířeným senátem v rozsudku č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, a že tedy zastupitelský úřad v rámci výkonu své pravomoci je správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. i po nabytí účinnosti zákona o zahraniční službě. Ustanovení zákona o zahraniční službě upravila pouze organizační uspořádání vztahu stěžovatele a zastupitelských úřadů. Organizační uspořádání však podle závěrů rozšířeného senátu v usnesení č. j. Nad 288/2014 – 58 není kritériem rozhodujícím, ale může sloužit pouze jako pomocné vodítko v hraničních případech. Rozhodné je, že hmotně právní předpis, kterým je zákon o pobytu cizinců, svěřoval pravomoc k jednání, v němž je spatřován nezákonný zásah, zastupitelským úřadům.

[19] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že i v nyní posuzované věci jsou plně aplikovatelné závěry rozsudku rozšířeného senátu č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, podle kterého v oblastech výkonu pravomoci zastupitelského úřadu (tj. přijímání žádosti včetně upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, odstraňování jejich nedostatků, eventuální vyslýchání žadatelů a odkládání nepřípustných žádostí) je zastupitelský úřad správním orgánem 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 zasaženo tímto úřadem do jeho práv úkonem, který má povahu nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

[20] Městský soud proto v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu dovodil, že jednání, v němž žalobkyně spatřovala nezákonný zásah, bylo přičitatelné Velvyslanectví České republiky v Hanoji, které bylo v žalobě označeno jako žalovaný. Stěžovatel tak nebyl účastníkem řízení o žalobě stěžovatelky, proto neměl ani aktivní legitimaci k podání kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Jelikož kasační stížnost byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) za použití § 120 s. ř. s.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 větou první za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože kasační stížnost byla odmítnuta.

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

V Brně dne 11. dubna 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu