

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **T. T. M. T.,** zastoupená Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem se sídlem Jugoslávská 2, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2020, č. j. 3 A 164/2019 - 46,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2020, č. j. 3 A 164/2019 – 46, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včasně podanou kasační stížností brojí žalobkyně, jako stěžovatelka, proti shora označenému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla zamítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného.

[2] Stěžovatelka v žalobě uvedla, že se dne 10. 9. 2019 osobně dostavila na pracoviště žalovaného (Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, oddělení pobytu cizinců Praha II, Cigánkova 2, Praha 4), kde podala žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny ve smyslu § 42a zákona č. 326/1999

Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), ve spojení s § 45 (žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu spojená se zamýšlenou změnou účelu pobytu cizince na území, pozn. NSS) téhož zákona. Tuto žádost nejprve pracovnice uvedeného pracoviště žalovaného od stěžovatelky převzala, aby ji vzápětí (po konzultaci s jinou pracovnicí žalovaného) stěžovatelce vrátila spolu s přílohami a kolky v hodnotě správního poplatku a „poslala stěžovatelku pryč“, aniž by žádost řádně zavedla do informačního systému žalovaného, přidělila zahájenému řízení o podané žádosti spisovou značku (číslo jednací), či vydala stěžovatelce potvrzení o podání žádosti s přidělením čísla jednacího. Dne 30. 9. 2019 se stěžovatelka znovu dostavila na předmětné pracoviště žalovaného a požádala zde o vydání potvrzení o tom, že dne 10. 9. 2019 podala výše popsanou žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu a o vyznačení oprávněnosti pobytu na území na základě tzv. fikce pobytu ve smyslu § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců do stěžovatelčina cestovního pasu dle § 47 odst. 11 téhož zákona. Žalovaný však odmítl vydat stěžovatelce potvrzení o podání žádosti dne 10. 9. 2019; potvrdil jí toliko, že žádost podala až dne 30. 9. 2019. Současně žalovaný odmítl stěžovatelce osvědčit postupem předvídaným § 47 odst. 11 zákona o pobytu cizinců oprávnění k pobytu zakotvené v § 47 odst. 4 téhož zákona.

[3] Za nezákonný zásah tudíž stěžovatelka v žalobě označila, že jí žalovaný dne 10. 9. 2019 vrátil její žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, aniž by na základě této žádosti zahájil téhož dne správní řízení, a nevydal stěžovatelce potvrzení o podání žádosti s přiděleným číslem jednacím. V důsledku tohoto zásahu byla stěžovatelka přímo zkrácena na svých právech, neboť nemohla v případě pobytové kontroly nikterak prokázat, že jí svědčí (má svědčit) fikce pobytu ve smyslu § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců; na stěžovatelku by v případě pobytové kontroly bylo formálně nahlíženo jako na cizince, který na území České republiky pobývá neoprávněně. Stěžovatelka rovněž v žalobě podotkla, že i kdyby jí uvedená fikce pobytu nesvědčila, představoval postup žalovaného nezákonný zásah, neboť takto přišla přinejmenším o možnost podat proti případnému usnesení o zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců řádný opravný prostředek. V žalobním návrhu se stěžovatelka domáhala, aby městský soud uložil žalovanému zákaz ve výše uvedeném zásahu pokračovat a aby zároveň žalovanému přikázal vydat jí potvrzení o podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu ke dni 10. 9. 2019 a osvědčit oprávněnost stěžovatelčina pobytu do jejího cestovního pasu.

[4] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku ke skutkové stránce věci předeslal, že se přiklonil k závěru, že úmyslem stěžovatelky při návštěvě pracoviště žalovaného dne 10. 9. 2019 bylo skutečně podat předmětnou žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, nikoli pouze dostavit se k žalovanému za účelem vyslechnutí poučení o obdržení výjezdního příkazu po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, jak tvrdil v žalovaný v rámci svého vyjádření k žalobě. Přesto však městský soud shledal, že nedošlo k přímému zkrácení stěžovatelčiných práv.

[5] Za nesporné označil městský soud skutečnosti, že platnost stěžovatelčina dosavadního pobytového oprávnění za účelem podnikání uplynula dne 19. 5. 2016 a stěžovatelka byla od 5. 2. 2016 omezena na osobní svobodě (nejprve byla vzata do vazby, načež navazoval výkon trestu odnětí svobody, pozn. NSS). Z výkonu trestu odnětí svobody byla stěžovatelka propuštěna dne 5. 9. 2019. Za rozhodnou přitom považoval

městský soud otázku, zda skutečnost, že stěžovatelka nastoupila k výkonu trestu dne 5. 2. 2016, mohla představovat (ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců) důvod, pro který nemohla podat žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu ještě před uplynutím platnosti svého dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu. Městský soud přitom poukázal na § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, dle něhož je možné podat žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu i po uplynutí lhůty dle 47 odst. 2 téhož zákona (tj. i po uplynutí platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu) za předpokladu, že včasnému podání žádosti bránily důvody na vůli cizince nezávislé. V případě existence důvodů na vůli cizince nezávislých, jež bránily včasnému podání žádosti, by totiž byl cizinec oprávněn žádost podat v náhradní lhůtě pěti pracovních dnů po pominutí těchto důvodů.

[6] Městský soud dospěl k závěru, že skutečnost, že stěžovatelka nastoupila do výkonu trestu dne 5. 2. 2016, nebyla důvodem, pro který nemohla podat novou žádost před uplynutím platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. I ve výkonu trestu odnětí svobody měla totiž právo podat žádost o pobytové oprávnění; soud poukázal na § 26 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVTOS“), dle něhož odsouzený smí k uplatnění svých práv a oprávněných zájmů podávat stížnosti a žádosti orgánům příslušným k jejich vyřízení; stížnost, případně žádost musí být orgánu, jemuž je adresována, neprodleně odeslána. Městský soud dodal, že i když zákon o pobytu cizinců v § 169d odst. 1 vyžaduje, aby cizinec podal žádost osobně, umožňuje odstavec třetí téhož ustanovení 3 cizinci požádat o upuštění od osobního podání žádosti. Nad rámec toho mohla stěžovatelka také požádat o zajištění osobní účasti k podání žádosti v doprovodu eskorty. Městský soud podotkl, že stěžovatelka netvrdila a ze správního spisu nevyplynulo, že by jí v realizaci těchto oprávnění bylo nějakým způsobem bráněno. Proto městský soud uzavřel, že stěžovatelka nechala lhůtu stanovenou v § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců marně uplynout.

[7] Městský soud posléze konstatoval, že neprováděl dokazování k okolnostem počínání pracovníků žalovaného při vyřizování přijetí stěžovatelčiny žádosti dne 10. 9. 2019, a to z důvodu, že postup žalovaného nebyl takové intenzity, aby mohl ve svém důsledku založit přímé zkrácení stěžovatelčiných práv. Stěžovatelka se totiž k žalovanému dostavila až dne 10. 9. 2019, tedy po uplynutí zákonem stanovené lhůty k podání žádosti; její žádost tak nebyla zjevně úspěšná, ale opožděná, a proto by ani případné (byť v zásadě nezákonné) odmítnutí přijetí a zaevidování její žádosti nemohlo mít za následek marné uplynutí pětidenní lhůty dle § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Na základě uvedeného shledal městský soud žalobu nedůvodnou.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného, stěžovatelčina replika

[8] Stěžovatelka v kasační stížnosti označila důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V obecné rovině tedy podává kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a 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.

[9] Stěžovatelka předesílá, že se městský soud zcela ztotožnil s jejími skutkovými tvrzeními. Nesouhlasí a brojí tudíž pouze proti právnímu názoru, jež městský soud v napadeném rozsudku zastal, a který vedl k zamítnutí její žaloby.

[10] Za nesprávný považuje stěžovatelka názor městského soudu, že výkon trestu odnětí svobody nepředstavuje překážku včasného podání žádosti ve smyslu § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. V důsledku toho pak nesprávně usoudil, že stěžovatelka nemohla být jednáním (nebo spíš „nekonáním“) žalovaného přímo zkrácena na svých právech.

[11] Výkon trestu odnětí svobody je třeba považovat za případ překážky bránící včasnému podání žádosti, neboť cizinec je povinen podat žádost podle § 45 zákona o pobytu cizinců, s ohledem na § 169d tohoto zákona, ministerstvu osobně. Během vazby ani během výkonu trestu odnětí svobody není možné takovou žádost osobně podat. Argument městského soudu, že § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců umožňuje cizinci požádat o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, je nesprávný, neboť tato možnost se vztahuje toliko na žádosti podávané cizincem osobně zastupitelskému úřadu (tedy v cizině), nikoli ministerstvu. Obdobně ani odkaz městského soudu na § 26 ZVTOS není případný, neboť § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců je vůči němu ve vztahu speciality, a proto se neuplatní. Soudem předvídaná možnost osobního podání žádosti v doprovodu vězeňské eskorty pak zcela popírá realitu správní praxe Ministerstva vnitra i režimu výkonu trestu odnětí svobody a provádění eskort.

[12] Stěžovatelka dále namítla, že i v případě, že by výkon trestu odnětí svobody nepředstavoval překážku včasného podání žádosti ve smyslu § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, nemění to nic na tom, že žalovaný nezákonně zasáhl vůči stěžovatelce tím, že dne 10. 9. 2019 odepřel přijetí řádně podané žádosti. V tomto ohledu je z hlediska zákonnosti uvedeného postupu žalovaného nerozhodné, zda byla stěžovatelka oprávněna žádost podat na území České republiky, či zda byla povinna podat tuto zastupitelskému úřadu v zemi původu. V posledně uvedeném případě je totiž správní orgán povinen v souladu s § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců usnesením řízení o žádosti zastavit. Jestliže tedy městský soud skutečně dospěl k závěru, že se stěžovatelčina návštěva pracoviště žalovaného dne 10. 9. 2019 odehrála tak, jak stěžovatelka ve své žalobě tvrdila, není namístě pochybení žalovaného bagatelizovat argumentací, že nedošlo k přímému zkrácení stěžovatelčiných práv. Stěžovatelka má naopak za to, že nezákonné odmítnutí přijetí řádně podané žádosti na příslušném pracovišti správního orgánu je nezákonným zásahem, kterým byla přímo zkrácena na svých právech, a to bez ohledu na skutečnost, zda v době podání žádosti byla oprávněna na území žádost podat, či nikoliv. Do jejích práv bylo zasaženo již tím, že žalovaný v rozporu se zákonem žádost nepřijal a donutil ji k opětovnému dostavení se na pracoviště správního orgánu za účelem podání žádosti.

[13] Žalovaný se v rámci svého vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem, přičemž současně plně odkázal na své vyjádření k žalobě. Setrval na svém tvrzení, že stěžovatelka dne 10. 9. 2019 žádné podání neučinila, když se tak stalo až dne 30. 9. 2019.

[14] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelka podala ve věci navíc i repliku, jež měla nicméně pouze rekapitulační charakter.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné v první řadě pojednat o přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, případně o jejím nedostatku. Nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozhodnutí je ostatně jednou z vad, k níž je Nejvyšší správní soud nejen oprávněn, nýbrž povinen přihlédnout i nad rámec důvodů uplatněných v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Současně jde o vadu rozhodnutí, jež ze své povahy objektivně brání, ať již zcela nebo jen částečně, přezkumu jí stiženého rozhodnutí; tím brání naplnění primárního účelu řízení o kasační stížnosti jakožto mimořádného opravného prostředku – nápravě pochybení právních.

[18] Napadený rozsudek městského soudu je srozumitelný, přehledně strukturovaný a obsahuje veškeré zákonem předepsané náležitosti. Jeho výrok koreluje s odůvodněním a z rozsudku jako celku jsou bez potíží seznatelné úvahy, jimiž byl městský soud při posuzování důvodnosti uplatněných žalobních bodů veden. Nejvyšší správní soud tudíž neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným. K tomu je třeba dodat, že kasační stížnost ostatně neobsahuje konkretizovanou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, nýbrž pouhý odkaz na kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[19] Nejvyšší správní soud předesílá, že se stěžovatelka v kasační stížnosti (z pochopitelných důvodů) nevymezila vůči tomu, že městský soud uvěřil jejímu skutkovému žalobnímu tvrzení, podle kterého se v rámci návštěvy pracoviště žalovaného dne 10. 9. 2019 opravdu pokoušela osobně podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, avšak přijetí a zaevidování stěžovatelčiny žádosti bylo příslušnou pracovnicí žalovaného odepřeno. Předmětnou úvahu městského soudu shledává Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k odůvodnění napadeného rozsudku přezkoumatelnou. Jelikož tedy v tomto ohledu netrpí napadený rozsudek některou z vad, k nimž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout i nad rámec vymezený podanou kasační stížností, nemohla být výše popsaná skutková úvaha podrobena kasačnímu přezkumu, neboť toho stěžovatelka nežádala. Nejvyšší správní soud tedy v tomto rozsudku nepřezkoumával skutkové posouzení věci městským soudem, ale zaměřil se na posouzení důvodnosti kasačních námitek směřujících proti právnímu názoru, na němž městský soud založil svůj zamítavý rozsudek. Vycházel proto ze skutkového stavu zjištěného městským soudem.

[20] Kasační stížnost je postavena na dvou námitkách. Stěžovatelka má narozdíl od městského soudu za to, že výkon trestu odnětí svobody je důvodem na vůli cizince nezávislým, jenž brání včasnému podání žádosti dle § 47 odst. 1 nebo 2 nebo odstavce 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců (srov. § 47 odst. 3 téhož zákona). Druhá kasační námitka spočívá v nesouhlasu s názorem krajského soudu, že odepřením přijetí (byť i opožděné) žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nemůže dojít k přímému zásahu do práv žadatele. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval druhou z uvedených námitek.

III. a) Přímé zkrácení stěžovatelčiných práv

[21] Nejvyšší správní soud shledává důvodnou námitku, že odepření přijetí a zaevidování žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, které v důsledku vede k odepření zahájení správního řízení o takové žádosti, nemůže dojít k přímému zkrácení žadatelových práv.

[22] Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) [k]*aždý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu* Zákon o pobytu cizinců ani správní řád správnímu orgánu (Ministerstvu vnitra) neumožňují odepřít přijetí podání, s jehož doručením je spojeno zahájení správního řízení o žádosti. Dokonce i tehdy, jedná-li se o žádost vadnou, případně není-li žadatel k podání žádosti oprávněn, spojuje zákon s podáním žádosti zahájení správního řízení (§ 44 a násl. správního řádu, ve spojení s § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *a contrario*). Takto je tedy upraven výše citovaný „stanovený postup“, jehož realizací se cizinec, v rámci výkonu svého ústavně zaručeného práva dle § 36 odst. 1 LZPS, obrací na příslušný správní orgán ve snaze dosíci vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Správní orgán je povinen žádost přijmout v každém případě. Pakliže je orgán, kterému žádost takto došla, správním orgánem věcně a místně příslušným, bylo současně s dojitím žádosti *ex lege* zahájeno správní řízení o této žádosti, v němž rovněž v nejobecnější rovině žadatel uplatňuje své ústavní právo domáhat se stanoveným postupem u správního orgánu svého jiného práva (v nynější věci práva, aby mu bylo při splnění dalších zákonem stanovených podmínek vydáno povolení k dlouhodobému pobytu). Pokud správní orgán odepře žadateli přijetí jeho žádosti, poruší tím jeho výše uvedené ústavní právo.

[23] Nejvyšší správní soud podotýká, že fundamentálně obdobným problémem, spočívajícím v postupu správního orgánu při přijímání žádosti o udělení určitého druhu pobytového oprávnění (resp. v postupu zastupitelského úřadu České republiky směřujícího k bránění osobnímu podávání žádostí), se Nejvyšší správní soud v minulosti zabýval opakovaně, přičemž lze především vyzdvihnout rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52 (viz především body 92 až 101 odůvodnění rozsudku). Rozšířený senát zde shledal, že k nezákonnému zásahu do cizincova (žadatelova) veřejného subjektivního práva došlo i přesto, že se žadateli podařilo dosíci zahájení řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu jiným (byť bizarním) způsobem, než osobním podáním žádosti v běžném slova smyslu. Výslovně přitom uvedl, že „[t]*ím, že na žádost žadatele musí zastupitelský úřad s ohledem na judikaturu správních soudů i v některých případech nestandardního způsobu jejího podání hledět jako na řádně podanou, nejsou ještě bez dalšího „smazány“ případné nezákonnosti, jichž se v souvislosti s procesem podání žádosti veřejná správa mohla dopustit.*“

[24] Nesprávnost právního názoru městského soudu, podle něhož nemohla stěžovatelka být odepřením přijetí a zaevidování žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu přímo zkrácena na svých právech, plyne z toho, že městský soud opomenul, že právo cizince na vydání povolení k dlouhodobému pobytu při splnění veškerých zákonných podmínek není jediným právem, které mohlo být odepřením přijetí žádosti (a tím i zamezení zahájení správního řízení) zkráceno. Nejvyšší správní soud připomíná, že cizincovo právo na získání dlouhodobého pobytu by navíc mohlo být vymezeným zásahem dotčeno toliko nepřímo, neboť dosud ostatně nebylo postaveno najisto, zda

stěžovatelka podmínky pro získání předmětného pobytového oprávnění vůbec splňovala, případně zda byla její žádost perfektní apod. Naopak přímo mohlo být (a ostatně bylo, jak uvedeno výše) dotčeno stěžovatelčino základní právo dle čl. 36 odst. 1 LZPS.

[25] Přezkoumatelné rozhodnutí, zahrnující odůvodnění závěru o opožděnosti žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, má podle názoru Nejvyššího správního soudu vydat nejprve správní orgán, který je na základě zákonného vymezení své pravomoci a příslušnosti povolán k vedení řízení o takové žádosti. Není totiž posláním správních soudů, aby výše uvedený primát při posuzování včasnosti žádosti suplovaly v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, které je v zásadě soudním řízením nalézacím, a tudíž i subsidiárním ve vztahu k žalobním typům žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a žaloby proti nečinnosti. I z tohoto důvodu tedy žalovaný byl povinen přijmout byť i zjevně opožděnou žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, přičemž pokud by i po zahájení řízení setrval na svém názoru o opožděnosti žádosti [resp. že žadatel nebyl v dané době oprávněn žádost podat - § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců], nic by mu nebránilo řízení o žádosti usnesením zastavit. Stěžovatelka by pak měla možnost se proti tomuto rozhodnutí bránit odvoláním a následně by mohla přípustně podat žalobu proti rozhodnutí odvolacího orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.).

[26] Právě výše popsaný postup byl v nynější věci „stanoveným postupem“ ve smyslu čl. 36 odst. 1 LZPS. Jeho nedodržením bylo předmětné stěžovatelčino ústavní právo porušeno vícečetně. Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatelka má totiž právo na to, aby její žádost byla příslušným správním orgánem (Ministerstvem vnitra) přijata, dále i na to, aby o žádosti bylo vedeno řízení a toto řízení bylo skončeno zákonem předvídaným způsobem (vydáním rozhodnutí). Vedle toho má stěžovatelka právo na odvolání (přinejmenším) proti rozhodnutí, jímž se řízení o žádosti končí, a také měla mít v této věci právo obrátit se na správní soud cestou žaloby proti rozhodnutí. K posledně uvedenému považuje Nejvyšší správní soud za nutné zdůraznit, že není lhostejné, zda se stěžovatelka může na správní soudy obrátit prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, nebo žaloby proti rozhodnutí. V případě řízení o zásahové žalobě jde totiž v podstatě o řízení nalézací, z čehož především plyne, že těžiště činnosti soudu nespočívá pouze v přezkumu postupu správního orgánu, nýbrž i v dokazování skutkového stavu, v němž má mít nezákonný zásah dle žalobního tvrzení svůj základ. Žalobce musí ke svým skutkovým tvrzením o nezákonném zásahu rovněž označit a předložit (případně navrhnout) důkazy, čímž se dostává do procesně výrazně složitější situace, než v jaké by se nacházel v případě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu; to vše jenom v důsledku nezákonného zásahu správního orgánu spočívajícího v odepření přijetí žádosti. S odepřením přijetí žádosti a nezahájením správního řízení se pak logicky pojí i zásah do stěžovatelčina práva pobývat na území České republiky na základě tzv. fikce pobytu dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, stejně jako do jejího práva na to, aby jí bylo ze strany ministerstva osvědčeno nebo potvrzeno toto oprávnění k pobytu (§ 47 odst. 11 téhož zákona). Městský soud tedy pochybil, pokud i přes tato zjevná a v žalobě namítaná přímá zkrácení stěžovatelčiných práv dovodil, že odepřením přijetí žádosti nemohla být stěžovatelka na svých právech přímo zkrácena.

III. b) Překážka na vůli cizince nezávislá, bránící včasnému podání žádosti

[27] Nejvyšší správní soud podotýká, že rozřešení samotné právní otázky, zda je trvání výkonu trestu odnětí svobody (či obdobné omezení na osobní svobodě) překážkou na cizincově vůli nezávislou, jež brání včasnému podání žádosti (srov. § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců), může mít vliv především na posouzení, zda byla stěžovatelka oprávněna ve lhůtě pěti dní od propuštění z výkonu trestu odnětí svobody žádost podat, a tedy zda se žalovaný případně měl žádostí meritorně zabývat, anebo měl řízení o žádosti dle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců usnesením zastavit. Jelikož však k přímému zkrácení stěžovatelčiných práv zjevně došlo i bez ohledu na to, zda stěžovatelka byla či nebyla oprávněna v tuto dobu žádost podat, jde o otázku irelevantní z hlediska té části žalobního petitu, v níž se stěžovatelka domáhala určení nezákonnosti odepření přijetí žádosti a zahájení řízení. Svůj nezastupitelný význam nicméně bude mít ve vztahu k té části žalobního petitu, v níž se stěžovatelka domáhala vyslovení nezákonnosti odmítnutí vyznačení oprávnění k pobytu na území na základě § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Proto Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu uplatněné kasační námitky i správnost posouzení tohoto právního názoru městského soudu.

[28] Podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců platí, že [p]*okud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu uplyne před rozhodnutím o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení doby jeho platnosti, ačkoliv žádost byla podána v souladu s podmínkami uvedenými v odstavcích 1 až 3, považuje se vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti.* Text § 47 odst. 3 téhož zákona přitom zní: *Zabrání-li včasnému podání žádosti podle odstavce 1 nebo 2 nebo odstavce 6 písm. b) důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn tuto žádost podat do 5 pracovních dnů po zániku těchto důvodů. V odůvodněných případech může cizinec žádost podat i dříve, než je uvedeno v odstavci 1. Důvody pro pozdější podání žádosti podle věty první a pro dřívější podání žádosti podle věty druhé je cizinec povinen ministerstvu sdělit nejpozději při podání žádosti a na jeho výzvu tyto důvody prokázat.*

[29] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že k zásahu spočívajícímu v nevyznačení osvědčení o oprávněnosti stěžovatelčina pobytu do jejího cestovního pasu nedošlo, neboť podle názoru městského soudu nebyla stěžovatelčina žádost podána v souladu s podmínkami uvedenými v § 47 odst. 1 až 3 zákona o pobytu cizinců (jak požaduje § 47 odst. 4 téhož zákona), když nebyla splněna podmínka podání žádosti v náhradní lhůtě na základě existence překážky na vůli cizince nezávislé (§ 47 odst. 3 téhož zákona). Podle městského soudu si stěžovatelka ještě po čas platnosti svého předchozího povolení k dlouhodobému pobytu mohla požádat o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem i přesto, že byla ve výkonu trestu odnětí svobody, neboť se jí naskýtala možnost požádat žalovaného o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti (§ 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Městský soud rovněž argumentoval odkazem na § 26 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, v rozhodném znění (dále jen „zákon o VTOS“), zakládající stěžovatelce oprávnění podávat k uplatnění svých práv a oprávněných zájmů stížnosti a žádosti orgánům příslušným k jejich vyřízení.

[30] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s elementární logikou městského soudu, podle níž musí mít překážka ve smyslu § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců objektivní povahu. Totéž ostatně vyplývá i z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Azs 62/2014 – 31). Zároveň není důvod pochybovat o tom, že skutečnou překážkou včasného podání žádosti v nynější věci byla okolnost odnětí stěžovatelčiny svobody (ve věznici v rámci vazby a výkonu trestu) v kombinaci s povinností podat žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu osobně na příslušném pracovišti Ministerstva vnitra. Jinými slovy, pokud by stěžovatelka nebyla povinna podat žádost osobně, jistě by probíhající výkon trestu odnětí svobody nebyl překážkou bránící včasnému podání její žádosti. Jádrem problému je tedy spíše otázka, zda může být žadateli spravedlivě odňato dobrodiní § 47 odst. 3 věty první zákona o pobytu cizinců, pakliže nevyužil procesního nástroje, na jehož základě by správní orgán mohl *de facto* překážku včasného podání žádosti eliminovat. Tímto nástrojem by měla být podle městského soudu žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Městský soud nicméně opomněl (a stěžovatelka v kasační stížnosti důvodně namítá), že § 169d odst. 3 zmíněného zákona se vztahuje na upuštění od povinnosti osobního podání žádostí, které se podle zákona o pobytu cizinců podávají některému ze zastupitelských úřadů České republiky v zahraničí, nikoli Ministerstvu vnitra, jak je tomu v nynějším případě. Naproti tomu možnost upuštění od povinnosti osobního podání žádosti podávané „na území“, tj. žádosti podávané Ministerstvu vnitra, upravuje § 169d odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

[31] Podle § 169d odst. 4 zákona o pobytu cizinců platí, že *[m]inisterstvo může v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti o udělení nebo o prodloužení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území upustit, pokud cizinec doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti současně s doručením žádosti. Řízení je v případě podle věty první zahájeno dnem, kdy žádost došla ministerstvu. Neupustí-li ministerstvo v případě podle věty první od povinnosti osobního podání žádosti, řízení o žádosti usnesením zastaví (zvýraznění doplněno NSS).* Ani citované zákonné ustanovení však neupravuje možnost upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o „nové povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem“ (dle § 42a ve spojení s § 45 zákona o pobytu cizinců). Městský soud tedy stěžovatelce v zásadě vyčetl, že nevyužila procesního institutu, jehož uplatněním beztak nemohla dosíci upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. V tomto ohledu je tudíž jeho právní názor nesprávný.

[32] Nejvyšší správní soud rovněž podotýká, že městský soud předmětnou výtku ve svých úvahách patrně nedovedl do důsledku. I kdyby snad stěžovatelka měla uplatnit žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, musela by tak učinit v době, kdy ještě byla oprávněna tuto žádost podat ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, tedy v době platnosti předchozího povolení k dlouhodobému pobytu (do 19. 5. 2016 včetně) a podle tehdy účinné zákonné (procesní) úpravy. V té době nicméně zákon o pobytu cizinců (ve znění zákona č. 314/2015 Sb. účinném do 31. 7. 2016) upravoval možnost upuštění od osobního podání žádosti podávané na území v § 170 odst. 1, podle něhož [ž]*ádost o udělení dlouhodobého víza, s výjimkou diplomatického víza nebo zvláštního víza, a žádost o prodloužení doby platnosti víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území je cizinec povinen podat osobně. Zastupitelský úřad nebo ministerstvo může v odůvodněných případech od povinnosti podle předchozí věty upustit.* Ani v době zbývající platnosti stěžovatelčina předchozího povolení k dlouhodobému pobytu tudíž stěžovatelka neměla k dispozici procesní nástroj, jímž by se mohla pokusit odstranit překážku v podobě povinnosti osobního podání žádosti. I v tomto ohledu tedy městský soud pochybil.

[33] Městský soud rovněž v odůvodnění napadeného rozsudku zcela obecným a okrajovým způsobem poznamenal, že stěžovatelka v době výkonu trestu odnětí svobody mohla za účelem osobního podání žádosti „požádat o doprovod eskorty“. Předmětný přípodotek shledává Nejvyšší správní soud právně nepodloženým, neboť zákon o VTOS, v rozhodném znění (tj. do 19. 5. 2016, kdy vypršela platnost stěžovatelčina povolení k dlouhodobému pobytu), nepřiznával osobě ve výkonu trestu právo na umožnění osobního podání žádosti o vydání pobytového povolení dle zákona o pobytu cizinců v doprovodu eskorty. Z odůvodnění napadeného rozsudku nejsou zřejmé žádné úvahy, jež městský soud k uvedenému názoru vedly. Nejvyšší správní soud tudíž může pouze obecně poznamenat, že osobní podání žádosti ve smyslu § 169 odst. 16 věty první zákona o pobytu cizinců (ve znění celku zákona č. 318/2015 Sb.) nelze podřadit pod institut „předávání odsouzených“ ve smyslu § 42a zákona o VTOS, ani je nelze realizovat prostřednictvím extenzivního výkladu § 26 téhož zákona.

[34] Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že dokonce ani žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti či ve vyjádření k žalobě netvrdil, že by stěžovatelka bývala mohla s alespoň potenciální nadějí na úspěch uplatnit žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. I kdyby tedy zákon skutečně stěžovatelce umožňoval v případě žádosti o vydání předmětného typu pobytového oprávnění požádat o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti (jak se mylně domníval městský soud), je vysoce pravděpodobné, že by žalovaný takové žádosti nevyhověl. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ostatně výslovně připustil, že výkon trestu odnětí svobody sice považuje za překážku, která stěžovatelce objektivně bránila ve včasném podání žádosti, avšak nejedná se o překážku na stěžovatelčině vůli nezávislou, když výkon trestu odnětí svobody byl následkem zaviněného protiprávního jednání, jímž stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu trestného činu. K tomu Nejvyšší správní soud kriticky podotýká, že zákon o pobytu cizinců (ani jiný zákon) nespojuje s pravomocným odsouzením za trestný čin ani s výkonem trestu odnětí svobody sankci v podobě vyloučení účinků takových procesních ustanovení, jež mají za cíl odstranění tvrdosti zákona (jichž je právě § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců zcela učebnicovým příkladem). Další polemiku ohledně toho, zda je pravomocně uložený trest odnětí svobody a následný výkon trestu závislý na vůli odsouzeného, považuje Nejvyšší správní soud za zcela absurdní.

[35] Na základě výše uvedeného, s přihlédnutím k právní úpravě účinné v době uplynutí stěžovatelčina povolení k dlouhodobému pobytu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že okolnost stěžovatelčina omezení na osobní svobodě (výkon trestu odnětí svobody) byla překážkou na její vůli nezávislou, jež objektivně bránila včasnému podání žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem na území, a proto takovou žádost byla oprávněna podat v náhradní lhůtě pěti dní od odpadnutí dané překážky, tj. od propuštění z výkonu trestu odnětí svobody (§ 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, v rozhodném znění). I v tomto ohledu je tedy právní názor městského soudu nesprávný, což činí příslušnou kasační námitku důvodnou.

[36] Nejvyšší správní soud si je vědom (jak uvedl již výše v odst. [7] tohoto rozsudku), že městský soud neprovedl ve věci dokazování ke zjištění průběhu stěžovatelčiny návštěvy na pracovišti žalovaného dne 10. 9. 2019. Proto pro účely dalšího řízení před městským soudem pouze podotýká, že pokud městský soud po provedeném dokazování shledá

stěžovatelčina skutková žalobní tvrzení prokázanými, bude na místě náležitě zohlednit judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně účinků svévolného odepření (resp. faktického znemožnění) osobního podání žádosti o pobytové oprávnění; konkrétně půjde o účinek v podobě zahájení řízení o žádosti i přesto, že se cizinci žádost nepodařilo podat v důsledku obstrukcí správního orgánu příslušného k jejímu přijetí (zejména srov. již výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52).

[37] Ve světle případného zjištění, že řízení o stěžovatelčině žádosti bylo dne 10. 9. 2019 zahájeno, pak bude namístě posuzovat důvodnost stěžovatelčina petitorního návrhu na vydání potvrzení o podání žádosti a na osvědčení oprávněnosti stěžovatelčina pobytu dle § 47 odst. 11 zákona o pobytu cizinců. Dále pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že se stěžovatelka v žalobě nedomáhala vydání rozhodnutí o své žádosti ze dne 10. 9. 2019, a proto zvolila správný žalobní typ (v opačném případě by bylo třeba domáhat se vydání rozhodnutí žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s., za podmínek tam stanovených). Rovněž je třeba mít na zřeteli, že řízení o stěžovatelčině zásahové žalobě nemůže být dotčeno skutečností, že žalovaný její následnou žádost ze dne 30. 9. 2019 přijal a vedl o ní řízení pod č. j. OAM-33645/DP-1019; řízení o žádosti podané dne 30. 9. 2019 totiž nemohlo s ohledem na datum stěžovatelčina propuštění z výkonu trestu odnětí svobody (5. 9. 2019) mít jiný výsledek, nežli zastavení podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců (a sice kvůli pětidenní náhradní lhůtě k podání žádosti dle § 47 odst. 3 téhož zákona).

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, neboť právní názor městského soudu, že žalovaným zásahem stěžovatelka nemohla být přímo zkrácena na svých právech, je nesprávný. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek zrušil v souladu s § 110 odst. 1 větou první před středníkem s. ř. s. a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[39] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. „[z]*ruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.*“ Městský soud bude v dalším řízení vázán právním názorem rozvedeným v tomto rozsudku Nejvyššího správního soudu, tedy že stěžovatelka mohla být tvrzeným zásahem přímo zkrácena na svých právech. Nejvyšší správní soud připomíná, že v dalším řízení bude třeba, aby městský soud nařídil ve věci jednání a v jeho rámci provedl dokazování ke skutkové stránce průběhu stěžovatelčiny návštěvy na pracovišti žalovaného dne 10. 9. 2019; městský soud totiž v napadeném rozsudku výslovně uvedl, že k tomuto neprováděl dokazování, neboť postup žalovaného „*nebyl takové intenzity, aby znamenal ve svém důsledku přímé zkrácení práv žalobkyně*“ (s čímž ovšem Nejvyšší správní soud vyslovil nesouhlas - srov. výše). Dále nechť se městský soud zabývá zbývajícími podmínkami důvodnosti zásahové žaloby, jak je sám parafrázoval v bodu 26 napadeného rozsudku, a jak vyplývají z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65). Při tom bude rovněž vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, podle kterého stěžovatelce bránila ve včasném podání žádosti překážka

na její vůli nezávislá v podobě výkonu trestu odnětí svobody. V závislosti na výsledcích dokazování k průběhu stěžovatelčiny návštěvy pracoviště žalovaného dne 10. 9. 2019 nechť městský soud při rozhodování o žalobních návrzích rovněž vyjde z právního názoru Nejvyššího správního soudu ohledně zahájení řízení o žádosti dne 10. 9. 2019 (odst. [36] tohoto rozsudku).

[40] V souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. Nejvyšší správní soud nerozhodoval o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť to přísluší až městskému soudu v dalším rozhodnutí.

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

V Brně dne 21. října 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu