

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **nezl. M. L. P.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Velvyslanectví České republiky v Hanoji**, se sídlem Hanoi, Chu Van An 13, Vietnamská socialistická republika, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 A 197/2017 – 69,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 A 197/2017 – 69, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Zákonná zástupkyně žalobce se spolu se svou zmocněnkyní dostavila dne 26. 9. 2017 na pracoviště žalovaného, kam byla vpuštěna na základě sjednaného termínu pro podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum. Zde osobně za žalobce podala na úředním formuláři žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem společného soužití rodiny. Žalovaný žádost vyhodnotil jako nepřijatelnou, neboť si žalobce předem nesjednal termín k jejímu podání, ačkoli k tomu byl povinen [§ 169h odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“)], a nepodal žádost osobně (§ 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Žalovaný proto dne 26. 9. 2017 učinil o této skutečnosti záznam do spisu pod č. j. 3183/2017-HANOI-III (dále také jen „*usnesení žalovaného*“) a zároveň o tom vyrozuměl žalobce tak, že mu poštou zaslal stejnopis záznamu společně s žádostí i jejími přílohami. Žalobci byly tyto písemnosti doručeny dne 24. 10. 2017.

[2] Žalobce napadl usnesení o nepřijatelnosti žádosti žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „*krajský soud*“). Krajský soud nejprve s odkazem na judikaturu zdejšího soudu konstatoval, že napadený úkon žalovaného je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“), a žaloba je tak přípustná. Dále zdůraznil, že i na usnesení podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců se vztahují požadavky správního řádu, konkrétně § 68 odst. 3 tohoto zákona. Usnesení tak musí obsahovat stanovené náležitosti, především v něm musí být obsaženy důvody rozhodnutí. Odůvodnění usnesení žalovaného však obsahuje pouze dva body, ve kterých je uvedeno, proč je žádost žalobce nepřijatelná. Jejich naplnění ovšem dále není zdůvodněno. Krajský soud tudíž usnesení žalovaného shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[3] Krajský soud dále považoval za nezbytné vyjádřit se i k ostatním žalobním námitkám. Předně uvedl, že z vyjádření žalovaného k žalobě vyplynulo, že žalobce byl povinen objednat se k podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu přes systém Visapoint. Tento způsob objednávání byl přitom v judikatuře správních soudů opakovaně a dlouhodobě označován za neodpovídající požadavkům zákona. Podle krajského soudu byl proto žalovaný povinen žádost žalobce věcně posoudit, ačkoli ji jeho zákonná zástupkyně podala v termínu sjednaném za účelem podání odlišného pobytového oprávnění. Takto „*nouzově*“ podanou žádost je třeba považovat za řádně podanou a nelze ji prohlásit za nepřijatelnou. Obdobně soud posoudil i důvod nepřijatelnosti dle § 169h odst. 3, věty poslední zákona o pobytu cizinců, tedy že žádost nebyla podána osobně. Znovu přitom odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je za existence systému Visapoint nutné považovat i „*nouzově*“ podané žádosti za osobně podané.

[4] Z výše uvedených důvodů proto krajský soud usnesení žalovaného rozsudkem ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 A 197/2017 – 69, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný (dále jen „*stěžovatel*“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) s. ř. s. Nejprve konstatoval, že usnesení o nepřijatelnosti žádosti není soudně přezkoumatelným aktem. Tomu podle něj odpovídá zákonná konstrukce, která stanoví jako formu tohoto aktu pouze usnesení poznamenané do spisu, proti němuž se nelze odvolat. Pokud by stěžovatel postupoval při posuzování přijatelnosti žádosti o pobytové oprávnění svévolně, může žadatel případně využít žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 s. ř. s.

[6] Stěžovatel dále zdůraznil, že akt, kterým se deklaruje nepřijatelnost žádosti, nemůže splňovat nároky na přezkoumatelnost rozhodnutí ve smyslu správního řádu, jak v napadeném rozsudku uvedl krajský soud. V dané věci neexistují žádné úvahy, kterými se stěžovatel řídil při hodnocení podkladů či při výkladu právních předpisů, stěžovatel toliko jednoduchým způsobem ověřil, zda byl žalobce předepsaným způsobem objednán k podání příslušné žádosti o pobytové oprávnění. Opačný výklad by dle stěžovatele vedl k absurdní situaci, při které by správní soud musel usnesení o nepřijatelnosti dle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců vždy zrušit pro nepřezkoumatelnost. Rozhodnutí soudu o žalobě proti tomuto rozhodnutí by tak mělo předem daný výsledek. Stěžovatel dodal, že § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců je třeba chápat jako *lex specialis* k § 68 odst. 3 správního řádu. Dostačujícím odůvodněním usnesení o nepřijatelnosti žádosti je sdělení,

že žadatel nesplnil požadavek podle § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy že si předem nesjednal odpovídající termín pro podání žádosti. Toto ostatně dovodila i judikatura Nejvyššího správního soudu, na kterou stěžovatel v kasační stížnosti odkázal.

[7] Stěžovatel se dále vymezil proti závěru krajského soudu, dle něhož byla žádost žalobce podána řádně, ačkoli ji podal „*nouzovým způsobem*“. Podle něj není v této otázce judikatura Nejvyššího správního soudu jednotná. Stěžovatel poukázal na několik rozhodnutí kasačního soudu, která podle něj nasvědčují tomu, že lze odmítnout žádost, která nebyla podána v odpovídajícím termínu určeném pro daný typ žádosti.

[8] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel namítá, že řízení před krajským soudem je zatíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Stěžovatel totiž ve vyjádření k žalobě ze dne 29. 12. 2017 požádal, aby soud ve věci nařídil jednání. Krajský soud ovšem o věci rozhodl bez jednání, přičemž v odůvodnění rozsudku konstatoval, že s tímto postupem účastníci řízení souhlasili.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve podotkl, že otázka soudního přezkumu usnesení o nepřijatelnosti žádosti již byla v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu vyřešena. Podle ustálené judikatury takové usnesení soudnímu přezkumu podléhá a zásahová žaloba není namístě. K otázce nepřezkoumatelnosti usnesení žalovaného odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 11. 2018, č. j. 6 Azs 289/2018 – 21. Žalobce si je vědom toho, že argumentace stěžovatele má oporu v závěrech tohoto rozsudku, avšak podotýká, že může vzniknout situace, ve které se účastník řízení teprve v průběhu soudního řízení dozví, jaký byl skutečný důvod stěžovatele k vyslovení nepřijatelnosti žádosti. Mezitím přitom může uplynout lhůta pro uplatnění dalších žalobních námitek a žalobce bude zbaven možnosti na argumenty stěžovatele reagovat. Ve stejné situaci se může cizinec ocitnout v případě, že stěžovatel neuzná jeho registraci termínu k podání žádosti a v usnesení o její nepřijatelnosti pouze konstatuje, že registraci k jejímu podání vůbec neměl. V závěru žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, č. j. 4 Azs 150/2018 – 35, který se řešenou problematikou („*nouzovým*“ podáním žádosti) taktéž zabýval. Žalobce odmítá názor stěžovatele, že v této otázce je judikatura kasačního soudu nejednotná. Podle žalobce se zdejší soud v citovaném rozsudku odlišil od jiných věcí, na něž upozorňuje stěžovatel v kasační stížnosti. Žalobce proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti pro její nedůvodnost.

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená osoba s příslušným právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věta první s. ř. s.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že ve svém rozsudku ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 Azs 82/2018 – 19, č. 3744/2018 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), dovodil, že usnesení o nepřijatelnosti žádosti o pobytové oprávnění je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Proti takovému rozhodnutí nejsou v systému veřejné správy přípustné žádné opravné prostředky, neboť se jedná o usnesení, které se pouze poznamenává do spisu (§ 76 odst. 5, věta poslední správního řádu), lze je však napadnout přímo správní žalobou. Na tomto právním názoru setrval Nejvyšší správní soud i v dalších rozhodnutích (viz např. již výše uvedený rozsudek č. j. 6 Azs 289/2018 – 21, a v něm citovaná judikatura).

[13] Argumentace stěžovatele, že usnesení o nepřijatelnosti žádosti o pobytové oprávnění není soudně přezkoumatelné, je tedy lichá. Krajský soud postupoval správně, jestliže dovodil, že žaloba je přípustná a věcně o ní rozhodl.

[14] Jako důvodnou však zdejší soud shledal námitku týkající se přezkoumatelnosti usnesení žalovaného. V tomto směru lze odkázat především na již citovaný rozsudek č. j. 6 Azs 289/2018 – 21, který se touto otázkou zabýval a podle jehož právní věty „[p]*ro soudní přezkum rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti o udělení víza či povolení k pobytu podle § 169h zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, postačí, jsou-li v něm vymezeny zákonné důvody, pro něž příslušný správní orgán vyhodnotil žádost jako nepřijatelnou*.“ V odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že „[s]*těžovatel tedy učinil výrok usnesení 'žádost je nepřijatelná' na základě toho, že si žalobkyně předem nesjednala termín k jejímu podání a nepodala ji osobně. Takovéto odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud vzhledem ke specifické povaze usnesení o nepřijatelnosti žádosti podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců za zcela dostatečné. Stěžovatel přesvědčivě namítl, že neexistují žádné další okolnosti, které by bylo možné do odůvodnění takového rozhodnutí zahrnout. Žalobkyně si totiž buď termín k podání žádosti předem sjednala, či nikoli. Stejně tak žádost buď podala, nebo nepodala osobně. Jde o skutečnosti, které jsou zřejmé již při podání žádosti, žalobkyně se k nim nemusela nijak vyjadřovat a stěžovatel v tomto směru nevedl žádné dokazování. Stěžovatel tedy nemá, co do usnesení o nepřijatelnosti žádosti uvést jiného, než že žalobkyně si termín k podání žádosti předem nesjednala a nepodala ji osobně. Žalobkyně může takové závěry pochopitelně zpochybňovat, posuzování takto ložených námitek se však již bude pohybovat v rovině zákonnosti (správnosti) rozhodnutí žalovaného, nikoli jeho přezkoumatelnosti. Ostatně v nyní projednávané věci žalobkyně namítala (kromě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele), že nebyla povinna si osobní termín k podání žádosti sjednat a že žádost podala osobně. K posouzení těchto námitek však krajský soud nepotřebuje, aby stěžovatel své rozhodnutí podrobněji odůvodnil. Pokud by se stěžovatel domníval, že žalobkyně nebyla povinna sjednat si předem termín podání žádosti, nevyhodnocoval by její žádost jako nepřijatelnou z důvodu nesplnění této povinnosti. Stejně tak by napadené usnesení stěžovatel nevydával, pokud by se nedomníval, že žalobkyně žádost o povolení k trvalému pobytu nepodala osobně. Oba tyto své závěry stěžovatel v žalobou napadeném usnesení jednoznačně vyjádřil. Krajskému soudu tudíž nic nebrání toto rozhodnutí v rámci věcných námitek žalobkyně přezkoumat*.“

[15] Uvedené dopadá i na nyní projednávaný případ. Usnesení žalovaného č. j. 3183/2017-HANOI-III obsahuje vymezení zákonných důvodů (nesjednání termínu k podání žádosti, ačkoli je tato povinnost stanovena, a nepodání žádosti osobně), které stěžovatele vedly k vyslovení nepřijatelnosti žádosti, i odkaz na příslušná ustanovení zákona o pobytu

cizinců [§ 169h odst. 1 písm. a) a § 169h odst. 3 tohoto zákona]. Žalobce v žalobě popsal skutkový stav, především v tom směru, za jakých okolností byla žádost podána, a proti rozhodnutí stěžovatele o nepřijatelnosti žádosti věcně brojil. Přezkum zákonnosti usnesení žalovaného tak nebyl znemožněn a krajský soud pochybil, jestliže toto usnesení zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Na věci nic nemůže změnit ani to, že s ohledem na datum vydání napadeného rozsudku (26. 9. 2018) nelze krajskému soudu vytýkat, že nepostupoval v souladu s výše uvedenou judikaturou kasačního soudu, neboť ta je pozdějšího data (21. 11. 2018).

[16] Postup krajského soudu nadto činí jeho rozsudek vnitřně rozporným. Shledá-li krajský soud žalobou napadené rozhodnutí jako celek nepřezkoumatelné pro absenci důvodů, je pojmově vyloučeno, aby zároveň takové rozhodnutí věcně posoudil a vypořádal se s meritorními žalobními námitkami. Právě to však krajský soud v nyní řešené věci učinil, jakkoli se tuto vnitřní rozpornost rozsudku pokusil odstranit tím, že uvedl, že důvody usnesení žalovaného zjistil „*teprve z vyjádření žalovaného k žalobě*“. Nejvyšší správní soud rozumí tomu, že některé okolnosti daného případu (například skutečnost, že žalobce podával svou žádost ještě v tehdejším systému Visapoint) nevyplývají přímo z odůvodnění usnesení žalovaného, ale *de facto* jsou soudu známy z jeho úřední činnosti nebo z vyjádření účastníků během soudního řízení. To však nic nemění na tom, že usnesení žalovaného bylo přezkoumatelné a krajský soud mohl jeho zákonnost posoudit v intencích žalobních námitek, což nad rámec primárního zrušovacího důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti usnesení také učinil. Pro tuto vnitřní rozpornost rozsudku a s ohledem na judikaturu tohoto soudu ohledně náležitostí odůvodnění usnesení o nepřijatelnosti žádosti o pobytové oprávnění je Nejvyšší správní soud nucen rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[17] Nejvyšší správní soud podotýká, že obdobný případ řešil v rozsudku ze dne 30. 1. 2019, č. j. 4 Azs 320/2018 – 64, ve kterém Krajský soud v Plzni rovněž dovodil nepřezkoumatelnost usnesení stěžovatele o nepřijatelnosti pobytové žádosti, přičemž zároveň se neztotožnil s důvody, pro které byla nepřijatelnost žádosti vyslovena. Tehdejší rozsudek krajského soudu Nejvyšší správní soud také zrušil, neboť shledal závěry krajského soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí jako nesprávné. Zdejší soud však považuje pro úplnost za vhodné upozornit též na to, že na citovaný rozsudek č. j. 4 Azs 320/2018 – 64, navázal ve „druhém kole“ soudního přezkumu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2019, č. j. 4 Azs 154/2019 – 30. V tehdy projednávané věci totiž nebylo zřejmé, zda se krajský soud v dalším řízení řídil závazným právním názorem vysloveným v rozsudku č. j. 4 Azs 320/2018 – 64. Krajský soud totiž sice konstatoval, že napadené rozhodnutí stěžovatele není nepřezkoumatelné, avšak znovu uvedl, že dle jeho názoru nesplňuje náležitosti podle § 68 odst. 3 správního řádu a neobsahuje naplnění důvodů nepřijatelnosti žádosti. Takto koncipované odůvodnění považoval kasační soud za vnitřně rozporné a tudíž i nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, a proto podruhé zrušil napadený rozsudek krajského soudu. S ohledem na popsané skutečnosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že je nezbytné, aby se krajský soud podobného pochybení nyní vyvaroval a zbytečně tak neoddaloval ukončení soudního sporu.

[18] Ve světle výše uvedeného zdejší soud uvážil rovněž o námitce stěžovatele týkající

se nenařízení jednání před krajským soudem. Krajský soud postupoval v dané věci dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který stanoví, že *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení* ***bez jednání*** *rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí*. Krajský soud dospěl k závěru, že usnesení žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a proto aplikoval citované ustanovení s. ř. s., které soudu umožňuje rozhodnout bez jednání i v případě, že s takovým postupem účastníci nevyslovili souhlas, takže se vytýkaného procesního pochybení nedopustil. Nejvyšší správní soud ovšem nyní napadený rozsudek krajského soudu ruší a věc mu vrací k dalšímu řízení, přičemž krajský soud musí při dalším projednání věci vycházet z toho, že žalobou napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Budou-li splněny všechny podmínky řízení a krajský soud bude o žalobě rozhodovat meritorně, musí jednání s ohledem na požadavek stěžovatele na jeho nařízení (viz vyjádření k žalobě na č. l. 23 soudního spisu) nařídit, leda by účastníci řízení k opětovné výzvě krajského soudu vyslovili souhlas s rozhodnutím bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

[19] Na výše uvedených závěrech nic nemění ani to, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku v rozporu s obsahem soudního spisu nesprávně uvedl, že účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání, na což stěžovatel upozornil v kasační stížnosti.

[20] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu pro jeho nesprávný závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu, nezabýval se dalšími úvahami krajského soudu ohledně zákonnosti postupu stěžovatele. Krajský soud proto bude v dalším řízení povinen posoudit zákonnost rozhodnutí stěžovatele, a to na půdorysu závěru Nejvyššího správního soudu o jeho přezkoumatelnosti. Krajský soud se přitom vypořádá s bohatou judikaturou Nejvyššího správního soudu věnující se posouzení povinnosti žadatelů dodržovat úřední hodiny pro konkrétní typy pobytových oprávnění v rámci systému Visapoint, na kterou ostatně účastníci řízení v průběhu soudního řízení odkazovali, jakož i s judikaturou věnující se otázce, zda lze institut nepřijatelnosti žádosti aplikovat i v situaci, při které cizinec spolu s žádostí o pobytové oprávnění podá taktéž žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti (viz rozsudek ze dne 10. 1. 2019, č. j. 3 Azs 65/2018 – 27).

[22] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 3, věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 28. května 2020

pokračování

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu