



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Ryby a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a Mgr. Blanky Fauré ve věci

žalobkyně: **N. M. P.**, narozená dne ...
vietnamské státní příslušnosti
bytem V.
zastoupená advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**
sídlem Loretánské náměstí 101/5, 118 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 7. 10. 2016 č. j. 308302/2016-KKM

takto:

- I. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 7. 10. 2016 č. j. 308302/2016-KKM, a usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 4. 8. 2016 č. j. 1825/2016-HANOI-II jsou nicotná.
- II. Žalovaný je povinen do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů částku 11 228 Kč, a to do rukou jejího zástupce, advokáta Mgr. Marka Sedláka.

Odůvodnění:

I. Předmět soudního přezkumu

1. Žalobkyně se domáhá u Městského soudu v Praze (dále „*městský soud*“) zrušení rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 7. 10. 2016 č. j. 308302/2016-KKM (dále jako „*napadené rozhodnutí*“), kterým byl zamítnut rozklad žalobkyně proti usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 4. 8. 2016 č. j. 1825/2016-HANOI-II (dále též „*prvostupňové rozhodnutí*“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo podle ust. § 43 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), rozhodnuto o odložení věci, tj. řízení o žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu, neboť se žalobkyně zjevně snažila o zneužití práva vyplývající z ust. § 170 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, resp. ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“).
2. Své námitky a argumenty žalobkyně shrnula do následujících žalobních bodů:
3. *Zaprvé.* Žalobkyně namítá, že prvostupňové i napadené rozhodnutí jsou nicotná z důvodů uvedených v ust. § 77 odst. 2 správního řádu, protože trpí zásadními vadami. Není z nich jasné, které žádosti žalobkyně se má odložení věci týkat. Žalobkyně má za to, že se fakticky o odložení věci nejedná, neboť důvodem odložení věci má být údajné zneužití práva, což se vymyká podmínkám uvedených v ust. § 43 správního řádu, pro které je možné řízení odložit. Žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „*NSS*“) ze dne 11. 8. 2016 č. j. 2 Azs 128/2016-54, který neshledal nic závadného a nezákonného v postupu předchozí neregistrace v tzv. systému VISAPoint při podání žádosti o udělení zaměstnanecké karty.
4. *Zadruhé.* Žalobkyně uvádí, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a nesrozumitelné, neboť se žalovaný dostatečně nevypořádal se vznesenou námitkou podjatosti proti oprávněné osobě O. C., která rozhodovala o prvostupňovém rozhodnutí. Žalovaný neobjasnil, v jakém řízení o povolení k dlouhodobému pobytu měla být O. C. oprávněnou úřední osobou a jaký význam by to mělo být. Žalobkyně námitku podjatosti nesměřovala k tomu, že by se oprávněná úřední osoba měla podílet na vydání napadeného rozhodnutí. Má za to, že oprávněná úřední osoba měla být vyloučena z projednávání a rozhodování.
5. *Zatřetí.* Žalobkyně namítá, že věcná argumentace žalovaného i prvostupňového orgánu je nesprávná, neboť ust. § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se týká žádostí o dlouhodobá víza, a nikoli žádostí o dlouhodobý pobyt. Povinnost předchozího sjednání termínu k podání žádosti o dlouhodobý pobyt nebyla prvostupňovým orgánem stanovena.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě, replika žalobkyně

6. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný navrhl, aby městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou, a vyjádřil se k jednotlivým žalobním bodům.
7. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že z prvostupňového rozhodnutí zcela jasně vyplývá, které žádosti se týká, jedná se o žádost žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu. Žalovaný sděluje k neexistenci skutečnosti podřaditelné pod důvod pro odložení věci podle ust. § 43 správního řádu, že žalobkyně porušila zákonem stanovenou povinnost předchozí registrace podle ust. § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně dostala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu do dispozice prvostupňového orgánu formou přílohy ke stížnosti, učinila tak prokazatelně za účelem obejití zákonné povinnosti. Žalobkyně uměle vytvořila podmínky vyžadované pro podání žádosti. Tímto došlo ke zneužití práva, protože nebylo dosaženo účelu ust. § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Žalovaný implicitně dovodil pravomoc prvostupňového orgánu (zastupitelského úřadu) k vydání usnesení o odložení věci, byť zneužití práva jako důvod pro odložení věci není výslovně stanoven v ust. § 43 správního řádu. Správnost aplikace tohoto postupu podpořil odkazem na rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2011 č. j. 9 Aps 6/2010-106, kde je uvedeno, že *žádost o udělení víza lze podat i jinou formou než osobně. Doručením takovéto žádosti zastupitelskému úřadu (pozn. městského soudu: žádosti o udělení víza spojené se žádostí o posouzení možnosti prominutí osobního podání) je zahájeno řízení o udělení víza, které příslušný orgán zastaví (pozn. městského soudu: v případě, že se rozhodne žádosti nevyhovět) podle ust. § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu; půjde o žádost sice řádně podanou, ale v důsledku rozhodnutí zastupitelského úřadu zjevně bezpředmětnou.*

8. K druhému žalobnímu bodu žalovaný zmiňuje, že námitku podjatosti lze vznášet vůči úředním osobám v právě probíhajícím řízení. Vzhledem k tomu, že námitka podjatosti směřovala proti osobě vedoucí konzulárního úseku prvostupňového orgánu, která byla oprávněnou úřední osobou v řízení prvostupňovém, měla žalobkyně námitku podjatosti uplatnit v řízení prvostupňovém, nikoli až v řízení před žalovaným. Žalobkyně však ničím nespecifikuje, že oprávněná úřední osoba má s ohledem na svůj osobní poměr k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům zájem na výsledku věci.
9. Žalovaný k třetímu žalobnímu bodu uvedl, že podle gramatického, systematického i teleologického výkladu se ust. § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, tj. možnost stanovit povinnost předem si sjednat termín žádosti, vztahuje na jakékoli žádosti, a to včetně žádostí o dlouhodobý pobyt. Účelem ustanovení je umožnit zastupitelským úřadům zorganizovat práci svých konzulárních úseků s ohledem na omezené kapacity a specifika vyplývající z práce jednotlivých konzulárních úřadů.

III. Posouzení žaloby a přezkum napadeného rozhodnutí

10. Městský soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s tím oba účastníci souhlasili, žalobkyně výslovně a žalovaný konkludentně [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Při přezkumu městský soud vyšel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.); je tedy vázán zákonem v této jeho časové podobě. Městský soud posoudil v řízení žalobu a rozhodnutí napadené touto žalobou včetně rozhodnutí prvostupňového. Dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, neboť napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí jsou nicotná.
11. Městský soud se nejprve zabýval námitkou nicotnosti napadeného a prvostupňového rozhodnutí. Pokud by městský soud zrušil rozhodnutí pro nicotnost, nezabýval by se dalšími žalobními námitkami, poukazujícími na nezákonnost takového rozhodnutí, jelikož zákonnost lze zkoumat jen u aktu, který existuje.
12. Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. se může žalobce domáhat zrušení, popř. vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu. Podle ust. § 76 odst. 2 s. ř. s. platí, že k nicotnosti soud přihlíží nejen k námitce žalobce, ale i z úřední povinnosti. Dospěje-li soud k závěru, že napadené rozhodnutí je nicotné, potom jeho nicotnost svým výrokem v rozsudku deklaruje. Nicotné je takové správní rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, ledaže by je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále správní rozhodnutí, které trpí vadami, jež jej činí zjevně vnitřně

rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu (§ 77 odst. 1 správního řádu).

13. Podle ust. § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném v rozhodné době, Ministerstvo vnitra v rámci působnosti ve věcech vstupu a pobytu cizinců na území a jejich vycestování z tohoto území rozhoduje o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, povolení k přechodnému pobytu, o prodloužení platnosti těchto oprávnění k pobytu a o povolení k trvalému pobytu.
14. Působnost Ministerstva zahraničních věcí je upravena v ust. § 166 zákona o pobytu cizinců. V odstavci 2 tohoto ustanovení je určeno, že Ministerstvo zahraničních věcí vykonává státní správu ve věcech udělování víz v rozsahu stanoveném tímto zákonem prostřednictvím zastupitelského úřadu.
15. Podle ust. § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu podat osobně. Zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti podle věty první upustit.
16. Z rozsudku NSS ze dne 21. 6. 2017 č. j. 3 Azs 159/2016-32 plyne, že *v otázce stěžejní pro projednávanou věc – který správní orgán je nadán pravomocí rozhodnout o žádosti o udělení dlouhodobého pobytu, která nesplňuje podmínku osobního podání u zastupitelského úřadu, poté dospěl rozšířený senát (pozn. v rozsudku ze dne 30. 5. 2017 č. j. 7 Azs 227/2016-36) k závěru, že tímto správním orgánem je vždy ministerstvo vnitra. Vložil přitom, že ustanovení § 165 písm. c), j) i n) zákona o pobytu cizinců je třeba vykládat tak, že „ministerstvo vnitra má ve věcech tam vymezených kompetenci k rozhodování jakýmkoli způsobem“. A contrario z toho vyplývá, že zastupitelský úřad jako správní orgán prvního stupně ani ministerstvo zahraničních věcí jako orgán odvolací nejsou v případech, kdy se rozhoduje ve věcech žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu, vůbec věcně příslušné k vydání rozhodnutí, jímž se řízení o žádosti končí, čítaje v to i případné usnesení o zastavení řízení podle § 66 správního řádu, pokud by ve věci vůbec připadalo v úvahu jeho vydání.*
17. Podle rozsudku NSS ze dne 3. 8. 2017 č. j. 2 Azs 193/2017-37 *zákon o pobytu cizinců předpokládá jedinou situaci, v níž může zastupitelský úřad odložit věc, a to ve svém § 169 odst. 15 zákona o pobytu cizinců. Podle něj je cizinec povinen podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je státním příslušníkem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt. Pokud cizinec tuto povinnost nesplní, řízení o žádosti není zahájeno a zastupitelský úřad věc usnesením odloží. Tento typ rozhodnutí je rozhodnutím konečným a žádné řádné opravné prostředky proti němu nejsou přípustné (viz zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 7 Azs 227/2016 – 36, konkrétně jeho odst. [37]). V jiných případech zákon o pobytu cizinců nepředpokládá, že by ve věci žádosti o udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny měl zastupitelský úřad vydávat rozhodnutí, jímž definitivně vyřeší osud žádosti o udělení dlouhodobého pobytu. Zastupitelskému úřadu tedy jsou svěřeny pouze kompetence omezeného rozsahu. Jde především o oprávnění přijímat žádosti včetně rozhodnutí o upuštění od povinnosti osobního podání, oprávnění odstraňovat nedostatky žádostí, v případě potřeby také vyslýchat žadatele (§ 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců), eventuálně odkládat žádosti podané místně nepřislušnému zastupitelskému úřadu (viz také odst. [83] rozsudku rozšířeného senátu č. j. 10 Azs 153/2016 – 52). Kompetence rozhodovat o žádosti o povolení dlouhodobého pobytu jsou pak na základě § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců svěřeny žalovanému, jenž má ve věcech povolení k dlouhodobému pobytu pravomoc*

rozhodnout jakýmkoli způsobem, tedy může povolení vydat, žádost zamítnout nebo o ní rozhodnout jinak. Zastupitelský úřad naproti tomu nemá pravomoc vydat rozhodnutí, jímž se řízení o žádosti končí, čítaje v to také rozhodnutí o zastavení řízení (přiměřeně viz odst. [40] až [42] rozsudku rozšířeného senátu č. j. 7 Azs 227/2016 – 36).

18. Z výše uvedeného vyplývá, že Ministerstvo vnitra je oprávněno rozhodovat v uvedených věcech pobytových, zatímco Ministerstvo zahraničních věcí je oprávněno rozhodovat pouze ve věcech vízových, nikoli o vydání povolení k trvalému pobytu.
19. Je totiž třeba rozlišovat vízum, kde je zákonem o pobytu cizinců stanovena působnost Ministerstva zahraničních věcí, resp. zastupitelských úřadů, a trvalý pobyt, o jehož otázkách má pravomoc rozhodovat pouze Ministerstvo vnitra. Zastupitelský úřad je oprávněn rozhodnout pouze o žádosti cizince o upuštění od povinnosti podat žádost osobně, tj. může ji zamítnout či jí vyhovět, nemůže však věc, tj. celé řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, odložit, jelikož v této oblasti není dána věcná působnost Ministerstva zahraničních věcí, které státní správu v rozsahu stanoveném zákonem o pobytu cizinců vykonává právě prostřednictvím zastupitelských úřadů.
20. K odkazu žalovaného na rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2011 č. j. 9 Aps 6/2010-106 městský soud uvádí, že v případě, kterým se zabýval NSS, cizinec podal na zastupitelském úřadu žádost o vízum k pobytu na území České republiky nad 90 dnů. V případě, který projednává městský soud, však žalobkyně žádala o povolení k dlouhodobému pobytu. Rozdíl ve věcné působnosti v otázce víz a povolení k trvalému pobytu městský soud uvedl výše.
21. Z výše uvedených důvodů městský soud shledal tuto žalobní námitku důvodnou. Ministerstvo zahraničních věcí, resp. Velvyslanectví České republiky v Hanoji, nebylo k vydání usnesení o odložení věci, tj. žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu věcně příslušné. V daném případě tak vůbec rozhodovat o žádosti žalobkyně nemělo, když tato pravomoc spadá do působnosti Ministerstva vnitra.
22. Městský soud se nezabýval dalšími žalobními námitkami, jelikož nemohl posuzovat zákonnost u správního aktu, který neměl žalovaný vůbec vydat pro absolutní věcnou nepříslušnost.
23. S ohledem na shora uvedené důvody městský soud vyslovil nicotnost napadeného i prvostupňového rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).

IV. Posouzení nákladů řízení

24. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s. ř. s, podle kterého má účastník, jenž měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně měla ve věci úspěch, proto jí městský soud přiznal náhradu jejích nákladů řízení. Přiznané náklady řízení představují zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem vyčíslené podle ust. § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a to za dva úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby) po 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] včetně tzv. režijního paušálu ve výši 2x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), a to navýšené o daň z přidané hodnoty ve výši 21 % z částky 6 800 Kč,

jelikož právní zástupce žalobkyně doložil městskému soudu, že je plátcem této daně. Přiznaná náhrada procesních nákladů žalobkyně tak činí celkem 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 16. prosince 2019

JUDr. Jan Ryba
předseda senátu