



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobce: **nezletilý D. D. D. N.**, narozený „X“,
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika,
bytem „X“,
zastoupený Mgr. Vratislavem Polkou, advokátem,
sídlem Vinohradská 22, 120 00 Praha 2,

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2016, č. j. 307527/2016-KKM,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministra zahraničních věcí ze dne 16. 9. 2016, č. j. 307527/2016-KKM, a usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 25. 4. 2016, č. j. 707/2016-HANOI-II, **jsou nicotná.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2016, č. j. 307527/2016-KKM, jímž byl zamítnut jeho rozklad proti usnesení Velvyslanectví České republiky v Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Hanoji (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 25. 4. 2016, č. j. 707/2016-HANOI-II. Tímto usnesením správní orgán I. stupně podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) pro zjevnou bezpředmětnost zastavil řízení o žádosti žalobce o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny, která byla spojena se žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání podle § 169 odst. 16 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalobce se v žalobě současně domáhal toho, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit mu náklady soudního řízení.

Žaloba

2. V žalobě žalobce namítal, že správní orgán I. stupně pochybil, pokud řízení o jeho žádosti, kterou spojil s žádostí o prominutí jejího osobního podání, zastavil, neboť z doložených dokladů je zjevné, že v jeho případě existují důvody, které mu brání v osobním podání žádosti, a mělo proto být o jeho žádosti o dlouhodobý pobyt meritorně rozhodnuto. Nesouhlasil s tím, že by přetíženost a nefunkčnost systému Visapoint nebyla důvodem, pro který lze upustit od osobního podání žádosti, a poukázal na závěry rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 A 175/2012-78. Zdůraznil, že správní orgán I. stupně byl povinen vydat rozhodnutí o žádosti o upuštění od osobního podání žádosti. Pokud tak neučinil, znemožnil mu bránit se proti tomu, že nebylo vyhověno jeho žádosti o upuštění od osobního podání žádosti. Uvedl, že nebyly splněny podmínky pro to, aby mohla být jeho žádost posouzena jako bezpředmětná, neboť nedošlo k takové změně okolností, že by rozhodnutí správního orgánu pro něj nemělo význam. Byl toho názoru, že postup správních orgánů byl výsledkem přepjatého formalismu a neodpovídal požadavkům na výkon dobré správy, a to zejména pokud jde o otázku prominutí osobního podání žádosti.
3. Konstatoval, že ačkoliv bylo rozhodnuto o zastavení řízení, je zjevné, že toto rozhodnutí má meritorní povahu. Bylo proto povinností správního orgánu I. stupně seznámit jej s podklady pro vydání rozhodnutí a umožnit mu se k nim vyjádřit. Tuto povinnost však správní orgán I. stupně pominul, a došlo tak k porušení povinnosti stanovené v § 36 odst. 3 správního řádu. Závěrem namítal, že správní orgány se v průběhu řízení ani náznakem nezabývaly přiměřeností svých rozhodnutí ve vztahu k jeho soukromému a rodinnému životu.

Vyjádření žalovaného k žalobě

4. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Žalovaný poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Aps 6/2010 a 6 Azs 242/2014, z nichž dovedl správnost takového postupu. Doplnil, že žalobce spojil svou žádost o dlouhodobý pobyt s žádostí o upuštění od povinnosti osobní přítomnosti při podání žádosti podle § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců. V tomto případě musely správní orgány nejprve posoudit otázku upuštění od osobní přítomnosti. V dotčeném případě nebyly splněny podmínky pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, a proto se stala žádost jako celek zjevně bezpředmětnou. K systému Visapoint žalovaný poznamenal, že se jedná o organizační opatření, jehož pomocí je transparentním způsobem realizován spravedlivý a rovný přístup všech potenciálních žadatelů k podávání žádostí o pobytová oprávnění, který současně slouží k zajištění důstojného komfortu těchto žadatelů při jejich podávání. Nesouhlasil

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

s názorem žalobce, že trvání na osobním podání žádosti je projevem příliš formalistické aplikace právních norem. Tento postup je dle žalovaného záměrně nastaven za účelem provedení osobního pohovoru se žadatelem, který je běžnou součástí předmětného řízení.

Posouzení věci soudem

5. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věť druhé a třetí a v § 75 odst. 2 věť první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během třicetidenní lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 172 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s.
6. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, neboť napadené rozhodnutí je nicotné.
7. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu vymezila nicotnost jako „... specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není ‚běžným‘ rozhodnutím nezákonným, nýbrž ‚rozhodnutím‘, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky“ (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz). Rozšířený senát dále v tomto rozsudku vyjmenoval podstatné vady, které nicotnost rozhodnutí způsobují. Jedná se například o těžké vady působnosti (pravomoci) a příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost nebo nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí.
8. Jednou z uvedených podstatných vad trpí i žalobou napadené rozhodnutí, jehož vydání podle zjištění soudu vůbec nespadlo do působnosti žalovaného.
9. Při posuzování otázky působnosti vycházel soud z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36, publ. pod č. 3603/2017 Sb. NSS, dostupného na www.nssoud.cz, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[u]snesení podle § 169 odst. 15 věty druhé a třetí anebo postup podle § 53 odst. 4 z důvodu podle odst. 3 písm. d) zákona o pobytu cizinců jsou samostatnými úkony správního orgánu, jimiž se ‚definitivně‘ řeší osud žádosti o dlouhodobý nebo trvalý pobyt či žádosti o dlouhodobé vízum, která byla podána

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

způsobem, s nímž zákon spojuje jakousi ‚nulitu‘ této žádosti (ve smyslu nezpůsobivosti účinně zahájit řízení o žádosti). Postup podle § 170 odst. 2 věty druhé nebo podle § 169 odst. 16 věty druhé zákona o pobytu cizinců (tedy upuštění od povinnosti osobního podání žádosti) oproti tomu je pouze podkladem pro správní orgán disponující kompetencí rozhodnout o žádosti, aby posoudil, zda žádosti nesplňující zákonem předepsanou náležitost lze vyhovět, zamítnout ji, anebo zda je důvod pro jiné rozhodnutí. Takovýmto správním orgánem je Ministerstvo vnitra, které zejména rozhoduje o udělení dlouhodobého víza, o prodloužení doby pobytu a platnosti dlouhodobého víza podle § 165 písm. c) zákona o pobytu cizinců, rozhoduje o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, povolení k přechodnému pobytu, o prodloužení platnosti těchto oprávnění k pobytu a o povolení k trvalému pobytu podle § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců a taktéž rozhoduje o vydání zaměstnanecké karty a modré karty, o prodloužení nebo zrušení její platnosti a uděluje souhlas se změnou zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty nebo modré karty podle § 165 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Doslovné znění citovaných ustanovení by na první pohled mohlo svádět k výkladu, že Ministerstvo vnitra rozhoduje pouze v případech, kdy víza uděluje nebo povolení k pobytům vydává, a nikoli v případech, kdy žádosti o tyto pobytové tituly zamítá či ve věci žádostí rozhoduje jiným způsobem. Takový výklad je však zjevně neudržitelný, neboť samotný zákon o pobytu cizinců přímo počítá s nevyhovujícími (zamítavými) rozhodnutími Ministerstva vnitra (§ 56 zákona o pobytu cizinců u neudělení dlouhodobého víza). Ustanovení § 165 písm. c), j) i n) téhož zákona je tedy třeba vykládat tak, že Ministerstvo vnitra má ve věcech tam vymezených kompetenci k rozhodování jakýmkoli způsobem. A contrario z toho v nyní projednávaném případě plyne, 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 zaměstnaneckou kartu, která je zvláštním typem 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. K jakémukoli rozhodnutí, jímž by bylo skončeno řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu, je proto s ohledem na § 165 písm. n) zákona o pobytu cizinců věcně příslušné pouze Ministerstvo vnitra. Závěr o tom, že jde o tzv. absolutní věcnou nepříslušnost zastupitelského úřadu a Ministerstva zahraničních věcí k vydání rozhodnutí, jímž se řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu končí, se opírá o skutečnost, že taková rozhodnutí vydaly správní orgány nacházející se v systému orgánů státu zcela mimo institucionální a kompetenční strukturu, které zákon dotyčnou rozhodovací kompetenci svěřuje (Ministerstvo vnitra), a stojící takřikajíc ‚vedle‘ dotyčné struktury. Na tomto závěru nemění nic ani to, že zastupitelský úřad i Ministerstvo zahraničních věcí mají na úsecích pobytů a víz zákonem svěřeny určité kompetence – podstatné je, že tyto kompetence se vůbec netýkají rozhodování v případech, kdy se řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu končí.“

10. S citovanými závěry Nejvyššího správního soudu se zdejší soud plně ztotožňuje a dodává, že nevidí žádný důvod odlišovat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu od žádosti o zaměstnaneckou kartu, když zaměstnanecká karta je podle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců speciálním typem povolení k dlouhodobému pobytu.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

11. V projednávané věci byla předmětem správního řízení vedeného u správního orgánu I. stupně toliko žalobcová žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu podle § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců, jejíž přílohou byla samotná žádost o povolení k dlouhodobému pobytu. Správní orgán I. stupně však rozhodl o žádosti žalobce o povolení k dlouhodobému pobytu. K vydání rozhodnutí o dlouhodobém pobytu bylo podle § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců příslušné Ministerstvo vnitra, konkrétně Odbor azylové a migrační politiky. Předmětný § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců totiž stanoví, že „*Ministerstvo [vnitra – srov. legislativní zkratku zavedenou v § 1 odst. 1 téhož zákona] 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.*“ Působnost Ministerstva zahraničních věcí je upravena až v následujícím § 166 zákona o pobytu cizinců. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení „*Ministerstvo zahraničních věcí vykonává státní správu ve věcech povolování pobytu cizinců na území požívajících výsad a imunit podle mezinárodního práva*“ a podle odstavce 2 „*Ministerstvo zahraničních věcí vykonává státní správu ve věcech udělování víz v rozsahu stanoveném tímto zákonem prostřednictvím zastupitelského úřadu.*“ Z citovaných ustanovení jednoznačně vyplývá, že žalovaný, ani správní orgán I. stupně, nemají působnost rozhodovat v oblasti udělování povolení k dlouhodobému pobytu. Kompetence rozhodovat o žádostech o povolení k dlouhodobému pobytu je naopak výslovně svěřena Ministerstvu vnitra.
12. Vycházejí z těchto úvah dospěl soud k jednoznačnému závěru, že v zákoně o pobytu cizinců konkrétně upravená působnost v oblasti rozhodování o udělení (či neudělení) povolení k dlouhodobému pobytu, nesvědčí žalovanému ani správnímu orgánu I. stupně, nýbrž Ministerstvu vnitra, jemuž podle § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců přísluší výkon státní správy v oblasti udělování povolení k dlouhodobému pobytu. K obdobným závěrům dospěl rovněž Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 Azs 265/2016-32, dostupném na www.nssoud.cz, jímž zamítl kasační stížnost žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2016, č. j. 8 A 121/2016-29, kterým byla vyslovena nicotnost rozhodnutí ministra zahraničních věcí i zastupitelského úřadu ve věci zastavení řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu.
13. Absolutní nedostatek působnosti žalovaného představuje natolik závažnou vadu, že způsobuje nicotnost jím vydaného rozhodnutí. Soud proto tímto rozsudkem v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s. vyslovil, že napadené rozhodnutí je nicotné. S ohledem na to, že stejnou zásadní vadou jako napadené rozhodnutí je zatíženo i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, vyslovil soud současně také nicotnost rozhodnutí Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 25. 4. 2016, č. j. 707/2016-HANOI-II. Za dané procesní situace, kdy nicotnost rozhodnutí je vadou nezhojitelnou, ztratilo na významu, aby se soud zabýval ostatními žalobními námitkami.
14. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, přestože účastníci řízení na jednání trvali, neboť žalobou napadené rozhodnutí bylo zrušeno dle § 76 odst. 2 s. ř. s. a v takovém případě právní úprava připouští rozhodnutí ve věci bez nařízení jednání.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

15. Vzhledem k tomu, že žalobce měl ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil žalovanému zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 9 800 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, z částky 6 200 Kč za dva úkony právní služby právního zástupce žalobce po 3 100 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“) [převzetí a příprava zastoupení – § 11 odst. 1 písm. a) AT; podání žaloby – § 11 odst. 1 písm. d) AT] a z částky 600 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta [tři režijní paušály po 300 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 13 odst. 1 a 3 AT].

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 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.

Ústí nad Labem 23. července 2019

Mgr. Václav Trajer, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.