



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D., a soudců Mgr. Václava Trajera a Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse ve věci

žalobce: **A. M.**, narozený „X“, státní příslušnost Ukrajina,
bytem „X“,
zastoupený Mgr. Janem Křivánkem, advokátem,
sídlem Kyjevská 1228/77, 326 00 Plzeň,

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2016, č. j. 309652/2016-VO,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministra zahraničních věcí ze dne 16. 11. 2016, č. j. 309652/2016-VO, a usnesení Velvyslanectví České republiky v Kyjevě ze dne 21. 9. 2016, č. j. 1732/2016-Kiev, jsou **nicotná**.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2016, č. j. 309652/2016-VO, jímž byl zamítnut jeho rozklad proti usnesení Velvyslanectví České republiky v Kyjevě (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 21. 9. 2016, č. j. 1732/2016-Kiev. Tímto usnesením správní orgán prvního 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, 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 žalobci náklady soudního řízení.

Žaloba

2. V žalobě žalobce namítal, že postupem žalovaného byl zkrácen na svých právech. Podle žalobce správní orgány nesprávně vyhodnotily skutkový a právní stav, čímž zapříčinily nezákonnost napadeného rozhodnutí. Vedle toho žalobce namítal překročení mezí správního uvážení ze strany správních orgánů. Vyjádřil přesvědčení, že na předmětnou žádost nelze aplikovat § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť primárně žalobce podal žádost o upuštění od povinnosti cizince a pouze pro případ jejího kladného vyřízení přiložil žádost o povolení k dlouhodobému pobytu, kterou měly správní orgány předat k rozhodnutí Ministerstvu vnitra, Odboru azylové a migrační politiky. Žalobce trval na tom, že pokud správní orgán prvního stupně neshledal důvody pro aplikaci § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců, měl žádost o upuštění od povinnosti osobního podání zamítnout, nikoli zastavit řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Žalobce objasnil význam neurčitého právního pojmu zjevné bezpředmětnosti a zdůraznil, že v průběhu správního řízení musí nastat důvod, v důsledku kterého nelze o žádosti věcně rozhodnout. Dodal, že bezpředmětnost žádosti nelze zaměňovat se situací, kdy správní orgán v průběhu správního řízení dojde k závěru, že žádosti nelze vyhovět, neboť v takovém případě by bylo na místě žádost zamítnout (tj. věcně rozhodnout). V této souvislosti žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 62/2009.
3. Žalobce dále namítal nesrozumitelnost prvostupňového rozhodnutí spočívající v tom, že z něj není zřejmé, o jaké žádosti se rozhodovalo, jakým předpisem se správní orgán prvního stupně řídil, jaké skutečnosti vzal za podklad pro své úvahy, jak ve věci rozhodl, a také podle žalobce chybělo v prvostupňovém rozhodnutí přesvědčivé odůvodnění, proč nebylo možné považovat žalobcem uvedený důvod pro podání žádosti za dostatečný. Žalobce poukázal na znění § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, k němuž doplnil, že správní orgán prvního stupně nesplnil svou povinnost a neumožnil mu podání žádosti nejpozději do třiceti dnů ode dne, kdy o stanovení termínu podání žádosti požádal. Žalobce připomněl, že se mu po dobu téměř jednoho roku nepodařilo prostřednictvím systému Visapoint podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu, a proto dne 21. 4. 2016 kontaktoval správní orgán prvního stupně e-mailem. V odpovědi ze dne 3. 5. 2016 mu bylo

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

sděleno, že termín pohovoru lze sjednat pouze prostřednictvím tohoto systému. Žalobce podotkl, že pokud byl systém Visapoint funkční, jak tvrdil žalovaný, potažmo správní orgán prvního stupně, pak mu měl být nabídnut volný termín. Místo toho se mu objevovalo upozornění, že termíny pohovorů nejsou momentálně k dispozici. Podle žalobce měl žalovaný postupovat podle § 169 odst. 15 ve spojení s § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců

a žádost o povolení k dlouhodobému pobytu odložit. Žalobce trval na tom, že bylo zneužito správní uvážení, neboť správní orgány se snažily vyvolat dojem, že systém Visapoint bez problémů a výpadků umožňuje zájemcům sjednávat termíny k osobnímu podání žádostí. Upozornil, že ze strany správních orgánů došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť správní orgán prvního stupně trval na podmínce registrace přes systém Visapoint, čímž žalobci znemožnil přístup k tomuto orgánu.

Vyjádření žalovaného k žalobě

4. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Uvedl, že okolnosti popsané v žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání neshledal dostatečně závažnými, a proto se stala žádost žalobce o povolení k dlouhodobému pobytu jako celek zjevně bezpředmětnou a řízení bylo podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastaveno. Žalovaný poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Aps 6/2010 a 6 Azs 242/2014, z nichž dovodil správnost takového postupu. Doplnil, že podle § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců měl možnost, nikoli povinnost udělit výjimku. Podle žalovaného platí, že § 169 odst. 15 zákona o pobytu cizinců se na daný případ nevztahuje, neboť se týká postupu v případě podání žádosti k místně nepřislušnému zastupitelskému úřadu. K aplikaci § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců žalovaný konstatoval, že žádost žalobce nebyla podána prostřednictvím systému Visapoint, čímž se nenaplnil postup podle § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců, a tedy žádost nebyla podána. Za této situace podle žalovaného nemohlo dojít k aplikaci § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Replika žalobce

5. Žalobce v reakci na vyjádření žalovaného rovněž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Azs 242/2014, z něhož dovodil, že řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu nebylo vůbec zahájeno, a tudíž nemohlo být ani zastaveno. Dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 62/2009, podle kterého nelze bezpředmětnou žádost zaměňovat s právní nepřípustností, ani s nesplněním podmínek pro vyhovění žádosti. Podle žalobce platí, že § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu dopadá na situace, kdy v průběhu správního řízení dojde k takové změně okolností, že se žádost stane bezpředmětnou, ačkoli v době podání bezpředmětná nebyla. Bepředmětnost by rovněž neměla mít vliv na postavení žadatele. Žalobce podotkl, že žalovaný se otázkou reálného fungování systému Visapoint nezabýval, ač dospěl k závěru, že systém byl plně funkční. Rovněž se žalovaný podle názoru žalobce nevypořádal s námitkou ohledně umožnění podat žádosti nejpozději do třiceti dnů ode dne, kdy cizinec o stanovení termínu podání žádosti požádal. Zdůraznil, že meritorní rozhodování o žádosti

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

o povolení k dlouhodobému pobytu nebylo v kompetenci žalovaného, nýbrž bylo v kompetenci Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky.

Posouzení věci soudem

6. 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.
7. 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.
8. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu vymezila nicotnost jako „... specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, 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.
9. Jednou z uvedených podstatných vad trpí i žalobou napadené rozhodnutí, jehož vydání podle zjištění soudu vůbec nespadlo do působnosti žalovaného.
10. 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 způsobem, s nímž zákon spojuje jakousi ‚nulitu‘ této žádosti (ve smyslu nezpůsobivosti účinně Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zabýjit 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 také 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 dotýčnou rozhodovací kompetenci svěřuje (Ministerstvo vnitra), a stojící takřka jíc 'vedle' dotýčné 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.“

11. 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.
12. V projednávané věci byla předmětem správního řízení vedeného u správního orgánu prvního stupně toliko žalobcova žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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 prvního 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 prvního 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.

13. 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 prvního 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.
14. 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. bez jednání vyslovil, že napadené rozhodnutí je nicotné. S ohledem na to, že stejnou zásadní vadou jako napadené rozhodnutí je zatíženo i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, vyslovil soud současně také nicotnost rozhodnutí Velvyslanectví České republiky v Kyjevě ze dne 21. 9. 2016, č. j. 1732/2016-Kiev. Za dané procesní situace, kdy nicotnost rozhodnutí je vadou nezhoditelnou, ztratilo na významu, aby se soud zabýval ostatními žalobními námitkami.
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 15 342 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, z částky 9 300 Kč za tři 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 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zastoupení – § 11 odst. 1 písm. a) AT; podání žaloby, repliky – § 11 odst. 1 písm. d) AT], z částky 900 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] a z částky 2 142 Kč představující 21% DPH, kterou byl advokát podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů.

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 nejblíže 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 13. listopadu 2018

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D., v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.