



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobce: **nezletilý H.V.T.**, narozený dne ..., státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
bytem ...
zastoupený advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 8, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 7. 10. 2016, č. j. 308311/2016-KKM,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 7. 10. 2016, č. j. 308311/2016-KKM, a usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 4. 8. 2016, č. j. 1827/2016-HANOI-II, jsou nicotná.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11 228 Kč, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou, původně podanou k Městskému soudu v Praze, domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí ministra zahraničních věcí (dále též „*napadené rozhodnutí*“), kterým byl podle § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*správní řád*“) zamítnut rozklad proti usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále též „*Velvyslanectví*“) ze dne 4. 8. 2016, č. j. 1827/2016-HANOI-II (dále též „*prvoinstanční rozhodnutí*“). Tímto usnesením Velvyslanectví rozhodlo o odložení věci – řízení o žalobcově žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu – podle § 43 správního řádu. Městský soud v Praze usnesením ze dne 2. 3. 2017, č. j. 5 A 197/2016-30, věc postoupil zdejšímu soudu.

[III] Žaloba

2. Žalobce v žalobě uvedl, že dne 11. 4. 2016 podal na Velvyslanectví prostřednictvím právního zástupce žádost o povolení k dlouhodobému pobytu. Dne 11. 8. 2016 bylo k rukám právního zástupce doručeno shora označené usnesení Velvyslanectví ze dne 4. 8. 2016. Proti uvedenému usnesení podal žalobce rozklad, o kterém rozhodl ministr zahraničních věcí napadeným rozhodnutím. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že usnesení se týkalo žádosti žalobce o dlouhodobý pobyt podané dne 11. 4. 2016 elektronicky a potvrzené osobním podáním dne 13. 4. 2016.
3. Žalobce namítal, že usnesení o odložení věci i napadené rozhodnutí jsou nicotná, a to z důvodu, že usnesení o odložení věci takto sice bylo formálně označeno a odkazovalo na ustanovení § 43 správního řádu, nicméně fakticky se o odložení věci nejednalo, neboť z odůvodnění usnesení bylo zřejmé, že se zcela vymyká podmínkám § 43 správního řádu, neboť netvrdí, že se nejedná o žádost, ani že nelze zjistit, kdo ji učinil, ani že k jejímu vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán. Jediným důvodem pro „odložení věci“ má být údajně „zneužití práva“ ze strany žalobce.
4. Pokud Velvyslanectví argumentovalo tím, že se žalobce nezaregistroval v tzv. systému Visapoint a obcházel tím „zákonnou povinnost“, pak žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 2 Azs 128/2016-54, kde tento soud ve skutkově zcela shodné věci na postupu cizince neshledal nic závadného a nezákonného. Argumentace Velvyslanectví směřovala zcela mimo ustanovení § 43 správního řádu. Rovněž žalovaný v rozporu se zákonnými podmínkami pro odložení věci uvedl: „*Správní orgán rozhodl o odložení věci dle ust. § 43 správního řádu z důvodu zneužití práva.*“ Rozhodnutí žalovaného je proto nezákonné.
5. Žalobce v rozkladu vznesl námitku podjatosti proti oprávněné úřední osobě O.Ch., která rozhodla usnesením o odložení věci. Žalovaný se s touto námitkou vypořádal nepřezkoumatelně a nesrozumitelně. Žalovaný neobjasnil, v jakém řízení o povolení k dlouhodobému pobytu měla být O.Ch. oprávněnou úřední osobou a jaký význam by to mělo mít. Žalobce připomněl, že usnesení o odložení věci se týkalo jeho žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Námitka podjatosti se týkala O.Ch. jako osoby, která se ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu bezprostředně podílela na vydání usnesení o odložení věci, neboť je na něm uvedena jako pověřený pracovník a vlastnoručně podepsána. Námitka podjatosti směřovala

k tomu, že usnesení o odložení věci je nezákonné, neboť bylo učiněno osobou, která byla vyloučena z projednávání a rozhodování. Námitka podjatosti nesměřovala k tomu, že by se O.Ch. měla podílet na rozhodování o rozkladu.

6. Věcná argumentace obou správních orgánů byla rovněž nesprávná, protože ustanovení § 170 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) se týká žádostí o dlouhodobá víza a nikoli žádostí o dlouhodobý pobyt. Velvyslanectvím navíc nebyla povinnost předchozího sjednání termínu k podání žádosti stanovena ani pro dlouhodobá víza, ani pro žádosti o pobyt.
7. Žalobce navrhl provedení dokazování správním spisem a navrhl, aby soud rozhodnutí ministra zahraničních věcí zrušil, věc vrátil žalovanému k novému projednání a rozhodnutí a uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

[III] Vyjádření k žalobě

8. Žalovaný považoval žalobu za nedůvodnou. Z usnesení o odložení věci ze dne 4. 8. 2016 jasně vyplývá, které žádosti se týkalo. V odůvodnění tohoto usnesení bylo doslova uvedeno, že *„řízení o žádosti nezhl. H.V.T., nar. ..., st. přísl. Vietnamská socialistická republika, o povolení k dlouhodobému pobytu se odkládá, neboť žadatel se zjevně snaží o zneužití práva.“* Žalobce doručil svoji žádost o povolení k dlouhodobému pobytu, přičemž však porušil stanovenou zákonnou povinnost předchozí registrace podle § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Sice dostal žádost do dispozice zastupitelského úřadu, učinil tak nicméně ve formě přílohy ke stížnosti, a tedy prokazatelně za účelem obejít zákonnou povinnost. Zvoleným postupem došlo ke zneužití práva, neboť nebylo dosaženo účelu ustanovení § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, tj. umožnit zastupitelskému úřadu organizaci pro podávání žádostí prostřednictvím předchozí registrace, a dále žalobce prokazatelně projevil vůli získat neoprávněnou výhodu vyplývající z dotčené právní úpravy tím, že uměle vytvořil podmínky vyžadované pro její získání. Žalobce se rovněž svým jednáním pokoušel získat neoprávněnou výhodu na úkor jiných žadatelů, kteří byli řádně zaregistrováni v systému Visapoint. Systém Visapoint je správními soudy považován za legální a legitimní organizační opatření zastupitelských úřadů. Pokud by Velvyslanectví žádost přijalo, muselo by to být na úkor jiných řádně registrovaných žadatelů. Tím by se zastupitelský úřad dopustil nezákonného postupu.
9. Skutečnost, že se žalobce dopustil zneužití práva, představovala událost, po níž Velvyslanectví nemělo možnost žádost přijmout, jelikož způsob předložení žádosti představoval uvedené zneužití práva. Implicitně tak bylo možno dovodit pravomoc zastupitelského úřadu k vydání usnesení o odložení věci, byť zákon o pobytu cizinců tuto pravomoc zastupitelskému úřadu výslovně nesvěřuje a ustanovení § 43 správního řádu tuto situaci výslovně nepostihuje. Usnesení o odložení věci však představuje nejbližší vhodný procesní nástroj pro aplikaci principu zneužití práva. Podobně Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31. 5. 2011 ke sp. zn. 9 Aps 6/2010 dovodil pravomoc zastupitelského úřadu k vydání usnesení o zastavení

řízení pro zjevnou bezpředmětnost v případě, kdy zastupitelský úřad nevyhověl žádosti o upuštění od osobního podání žádosti. Tento rozsudek byl následně potvrzen rozsudkem 6 Azs 242/2014, kdy Nejvyšší správní soud uvedl, že „*nevyhovění žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu skutku nepředstavuje zrovna typický důvod pro zastavení řízení na základě § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu*“, což ovšem nebránilo tomu, aby bylo předmětné ustanovení správního řádu v dotčené situaci aplikováno.

10. K otázce podjatosti žalovaný uvedl, že námitku podjatosti lze vznášet toliko vůči úředním osobám v právě probíhajícím řízení. Vzhledem k tomu, že námitka směřovala proti osobě vedoucí konzulárního úseku velvyslanectví, která byla oprávněnou úřední osobou v řízení o žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu, měl žalobce tuto námitku uplatnit v řízení o žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu. Ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu lze námitku podjatosti vznést tehdy, existuje-li důvodné podezření, že úřední osoba má s ohledem na svůj osobní poměr k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům zájem na výsledku řízení, což však žalobce v rozkladu ani v žalobě nijak neprokazoval.
11. Konečně je podle žalovaného z prostého gramatického výkladu § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců zřejmé, že uvedené ustanovení odkazuje na jakoukoli žádost, tj. není omezeno na žádosti o udělení dlouhodobého víza. K jinému výkladu nevede ani systematický výklad. Je sice pravda, že předchozí odstavec odkazuje mimo jiné na žádosti o udělení dlouhodobého víza, oba dotčené odstavce § 170 zákona o pobytu cizinců ale nejsou systematicky propojeny, resp. na sebe neodkazují. Naopak jejich zařazení do ustanovení s názvem „Vymezení pojmů“ odkazuje na skutečnost, že se jedná o sběrné ustanovení vztahující se k jiným částem téhož zákona. Tomu odpovídají i ostatní odstavce, které se různě dotýkají různých typů pobytových oprávnění. Navíc výše uvedené plně koresponduje s teleologickým výkladem dotčeného ustanovení, jehož účelem je umožnit zastupitelským úřadům zorganizovat práci svých konzulárních úseků s ohledem na omezené kapacity a specifika vyplývající z práce zastupitelských úřadů v různých regionech světa. Z hlediska tohoto účelu je irrelevantní typ předkládané žádosti. Na základě všeho výše uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

[IV] Vlastní argumentace soudu

12. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobce s takovým postupem souhlasil a žalovaný se i přes výzvu soudu ve stanovené lhůtě nevyjádřil [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].
13. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
14. Soud shledal žalobu důvodnou.
15. Ustanovení § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění stanoví: „*Ministerstvo 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.“

16. Podle § 169 odst. 15 zákona o pobytu cizinců platí: „Cizinec, který není uveden v právním předpise vydaném podle § 182 písm. e), je povinen požádat o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec státním příslušníkem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt. Nesplní-li cizinec tuto povinnost, řízení o žádosti není zahájeno a zastupitelský úřad věc usnesením odloží. Usnesení se pouze poznamená do spisu.“
17. Dle § 43 správního řádu, „Řízení o žádosti (§ 44) není zahájeno a správní orgán věc usnesením odloží v případě, že a) vůči němu byl učiněn úkon, který zjevně není žádostí, nebo z něj nelze zjistit, kdo jej učinil, nebo b) bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán.“
18. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel z následujících skutečností, jak vyplynuly z obsahu správního spisu: Zmocněný zástupce žalobce poslal dne 13. 4. 2016 prostřednictvím datové schránky žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Dne 13. 4. 2016 se otec žalobce dostavil na Velvyslanectví, aby osobním podáním žádosti potvrdil elektronická podání této žádosti; žalobcův otec nebyl vpuštěn do prostor Velvyslanectví, přestože na vstupu trval; na tento postup byla podána stížnost a spolu s ní byla jako příloha podána žádost o dlouhodobý pobyt.
19. Usnesením ze dne 4. 8. 2016 Velvyslanectví rozhodlo o odložení věci. Toto rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že žalobce se zjevně snaží o zneužití práva. Ustanovení § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců upravuje oprávnění pro zastupitelský úřad stanovit povinnost předchozí registrace. Dotčené oprávnění bylo v případě Velvyslanectví využito a žadatelům byla stanovena zákonná povinnost předchozí registrace. Žalobce doručil zastupitelskému úřadu žádost, aniž se registroval, čímž dostal žádost do dispozice zastupitelského úřadu, nicméně žádost byla přílohou stížnosti, a žalobce tak učinil prokazatelně za účelem obejítí zákonné povinnosti předchozí registrace. Taková situace vykazovala znaky zneužití práva, když „nebylo dosaženo cíle, resp. účelu sledovaného touto právní úpravou, tedy umožnit organizaci pro podávání žádostí prostřednictvím předchozí registrace“ a „žadatel prokazatelně projevil záměr získat neoprávněnou výhodu vyplývající z dotčené právní úpravy tím, že uměle vytvořil podmínky vyžadované pro její získání“.
20. Žalobce podal proti usnesení rozklad, ve kterém namítal nicotnost rozhodnutí z důvodu absence kompetencí zastupitelského úřadu k rozhodování o žádostech o pobyt; dále namítal absenci skutečnosti, která by byla podřaditelná pod podmínky odložení věci, v odůvodnění usnesení, když obdobný postup cizince již byl aprobevován i Nejvyšším správním soudem, a namítal podjatost úřední osoby paní O. Ch. Ministr zahraničních věcí v napadeném rozhodnutí ze dne 7. 10. 2016 dovodil na základě § 165 písm. j) a § 42a odst. 4 zákona o pobytu cizinců příslušnost žalovaného, potažmo zastupitelských úřadů, ve fázi podání žádosti, přičemž je jim svěřena pravomoc posuzovat okolnosti podání žádosti. V dalším bylo napadené rozhodnutí odůvodněno v podstatě totožně jako vyjádření k žalobě (viz odstavce 8-10 tohoto rozsudku).

21. Soud nemohl při přezkumu napadeného rozhodnutí pominout skutečnost, že s totožným žalobcem bylo před zdejším soudem (pod sp. zn. 30 A 25/2017) vedeno také řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, již bylo vyhověno. Zdejší soud a v řízení o kasační stížnosti následně Nejvyšší správní soud totiž shledaly rozhodnutí Velvyslanectví a ministra zahraničních věcí nicotnými. Vázán již dříve vysloveným právním názorem proto soud musí nyní opětovně konstatovat, že z důvodu absolutního nedostatku pravomoci zastupitelských úřadů k rozhodování o odložení věci jsou obě rozhodnutí (prvoinstanční a napadené) nicotná.
22. Soud nadále setrval na svém dřívějším hodnocení k dané věci, včetně doplňující argumentace Nejvyššího správního soudu. Ten v rozsudku ze dne 3. 8. 2017, č. j. 2 Azs 193/2017-37, mimo jiné uvedl: *„Kompetence činit úkony ve věci žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny je rozdělena mezi žalované Ministerstvo vnitra a zastupitelské úřady. Převážná část kompetencí je přitom svěřena žalovanému [...] 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. [...] 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. [...] Kompetence rozhodovat o žádosti o povolení k dlouhodobému 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). Z rozhodnutí o odložení věci je zřejmé, že zastupitelský úřad byl na základě žádosti schopen zjistit, jaké státní příslušnosti byl její podatel, a tedy i posoudit, zda byla podána u správného zastupitelského úřadu. Nebylo tedy namístě věc odložit podle § 169 odst. 15 zákona o pobytu cizinců. Zastupitelský úřad opřel odložení věci o § 43 správního řádu. Podle něj řízení o žádosti není zahájeno a věc se usnesením odloží v případě, že byl vůči správnímu orgánu učiněn a) “úkon, který zjevně není žádostí, nebo z něj nelze zjistit, kdo jej učinil,” nebo b) “bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán”. Zastupitelský úřad však dle obsahu rozhodnutí o odložení věci z žádosti seznal, že ji podal žalobce a že šlo o žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, a tedy i který správní orgán byl k jejímu vyřízení věcně příslušný. Pokud zastupitelský úřad věc bez problémů identifikoval a domníval se, že je namístě nerozhodovat o ní věcně pro zneužití práva, měl žádost postoupit k rozhodnutí žalovanému, neboť sám nebyl zákonem zmocněn takové rozhodnutí učinit. Zastupitelský úřad takto nepostupoval a naopak rozhodl způsobem, k němuž nebyl oprávněn, čímž překročil meze svých úzce vymezených kompetencí. Nejvyšší správní soud proto přisvědčuje krajskému soudu, že rozhodnutí o odložení věci bylo nicotným úkonem, jelikož rozhodující zastupitelský úřad neměl k jeho vydání vůbec pravomoc. [...] Je třeba dodat, že také zmíněné rozhodnutí ministra zahraničních věcí je nicotné, neboť tvoří s nicotným rozhodnutím o odložení věci jeden celek.“*
23. Je tedy možné rekapitulovat, že vzhledem k dělbě kompetencí mezi ministerstvem vnitra a zastupitelskými úřady, na níž je nezbytně nutné trvat, soud shledal nicotnost rozhodnutí, která představuje skutečnost, k níž je soud povinen přihlížet

z úřední povinnosti. Proto také soud, nehledě na žalobní body, prohlásil prvoinstanční i napadené rozhodnutí nicotnými ve smyslu § 76 odst. 2 věty první s. ř. s.

[V] Náklady řízení

24. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má nárok na jejich náhradu žalobce, který měl ve věci plný úspěch, proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl. Soud přiznal žalobci náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem ve výši 11 228 Kč, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. po 3 100 Kč/úkon, a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*advokátní tarif*“). Za úkony právní služby oceněné plnou výší se považují převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby. Odměna advokáta a náhrada advokáta byly navýšeny o částku 1 428 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).
25. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 26. dubna 2018

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu