



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jana Kašpara a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobce: **B. O. J.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovaným: **1) Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, **2) Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o žalobě 1) proti rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 2. 11. 2012, čj. MV-106579-3/SO/sen-2012, 2) proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, ze dne 12. 5. 2009, čj. CPBR-328/CI-2009-064068

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 2. 11. 2012, čj. MV-106579-3/SO/sen-2012, je nicotné.**
- II. Žaloba proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, ze dne 12. 5. 2009, čj. CPBR-328/CI-2009-064068, se odmítá.**
- III. Žalovaný 1) je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě proti rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 2. 11. 2012, čj. MV-106579-3/SO/sen-2012, ve výši 7.308 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Marka Sedláka, advokáta.**
- IV. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, ze dne 12. 5. 2009, čj. CPBR-328/CI-2009-064068.**

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále též Komise), ze dne 2. 11. 2012, čj. MV-106579-3/SO/sen-2012, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti usnesení Policie České Republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno (dále jen

prvoinstanční orgán), ze dne 12. 5. 2009, čj. CPBR-328/CI-2009-064068, jako opožděné, a namítá jeho nicotnost. Dále žalobce namítá nicotnost citovaného prvoinstančního rozhodnutí.

V první žalobní námitce namítá, že rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o odvolání je nicotné, protože žalobce žádné odvolání nepodal. Svým podáním ze dne 7. 8. 2012 pouze oznámil převzetí právního zastoupení a požádal o informace o stavu řízení a umožnění nahlédnout do spisu.

Ve druhé žalobní námitce žalobce namítá nicotnost prvoinstančního rozhodnutí, neboť dne 23. 2. 2009 podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny, o které nebylo dosud rozhodnuto a naopak bylo usnesením ze dne 11. 3. 2009 zastaveno řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, které však nebylo nikdy zahájeno.

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ve vyjádření k podané žalobě uvedla, že žalobce v žalobě vůbec netvrdí, že by byl vydáním rozhodnutí odvolacího orgánu zkrácen na svých právech. Správní řízení o žádosti žalobce bylo ke dni 29. 5. 2009 pravomocně ukončeno a Komise ve prospěch žalobce jeho podání ze dne 7. 8. 2012 posoudila v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu jako odvolání. Toto odvolání bylo vyhodnoceno jako opožděné a na jeho základě bylo zkoumáno v souladu s § 92 odst. 1 správního řádu, zda nejsou dány předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí. Lze tedy jen stěží dovodit jakékoliv zkrácení žalobce na jeho subjektivních právech tvrzenou nicotností napadeného rozhodnutí.

Ke druhé námitce Komise uvedla, že postup prvoinstančního orgánu lze sice označit jako vadný, jeho rozhodnutí však v důsledku toho v žádném případě nelze označit za nicotné.

Ze správního spisu zjistil soud následující pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:

Žalobce dne 23. 2. 2009 podal u prvoinstančního orgánu žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Dne 9. 3. 2009 učinil žalobce u prvoinstančního orgánu podání, ve kterém uvedl, že žádá o změnu „ze sloučení rodiny na žádost o dlouhodobý pobyt s pracovním povolením na 1 rok“. Dne 12. 5. 2009 vydal prvoinstanční orgán usnesení, kterým zastavil řízení „ve věci žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání“, a to podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobce v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Toto rozhodnutí žalobce převzal dne 13. 5. 2009 a odvolání proti němu (v roce 2009) nepodal.

Dne 8. 8. 2012 bylo Ministerstvu vnitra jako orgánu, na který přešla působnost prvoinstančního orgánu, doručeno podání učiněné právním zástupcem žalobce, ve kterém oznamuje převzetí právního zastoupení žalobce s tím, že v příloze zasílá plnou moc, kterou mu žalobce udělil.

Dále žalobce uvádí, že dne 23. 2. 2009 podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. O této žádosti doposud nebylo rozhodnuto, a proto žalobce žádá o sdělení informací o stavu řízení. Žalobce dále uvedl, že je mu známo, že dne 9. 3. 2009 mělo být učiněno podání, které bylo správním orgánem posouzeno jako zúžení předmětu žádosti dle § 45 odst. 4 správního řádu na účel pobytu zaměstnání a v návaznosti na to bylo dne 12. 5. 2009 vydáno usnesení o zastavení řízení ve věci žádosti o prodloužení doby

platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Takový postup je však nezákonný, protože se nejednalo o zúžení předmětu žádosti, ale o změnu obsahu podání podle § 41 odst. 8 správního řádu, o jejíž povolení musí účastník řízení výslovně požádat a správní orgán o něm musí rozhodnout usnesením. To se v daném případě nestalo a o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny proto dosud nebylo rozhodnuto a řízení o této žádosti i nadále probíhá. Rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání je nicotné, protože takové řízení nebylo zahájeno.

Právní zástupce žalobce zároveň požádal o umožnění nahlédnout do spisového materiálu vedeného prvoinstančním orgánem na pracovišti Ministerstva vnitra v Brně.

Dne 2. 11. 2012 vydala Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců rozhodnutí čj. MV-106579-3/SO/sen-2012, kterým jako opožděné zamítla odvolání žalobce proti usnesení prvoinstančního orgánu ze dne 12. 5. 2009. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedla, že podání žalobce doručené 7. 8. 2012 bylo podle obsahu v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu posouzeno jako odvolání proti usnesení ze dne 12. 5. 2009. Následně uvedla, že napadené usnesení bylo žalobci doručeno dne 13. 5. 2009, a žalobce byl proto oprávněn podat odvolání nejpozději dne 28. 5. 2009. Odvolání podané dne 7. 8. 2012 je tak opožděné. Vzhledem k uplynutí lhůt pro provedení přezkumného řízení nelze na základě podání přezkoumat prvoinstanční rozhodnutí v přezkumném řízení a s ohledem na procesní charakter napadeného rozhodnutí nejsou rovněž dány podmínky pro obnovu řízení či vydání nového rozhodnutí. Současně Komise uvedla, že dle jejího přesvědčení řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bylo zahájeno a usnesení prvoinstančního orgánu tak není nicotné.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O věci přitom rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci řízení souhlasili, resp. nevyslovili ve stanovené lhůtě nesouhlas.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Městský soud v Praze se nejprve zabýval námitkou Komise, podle níž nemohl být žalobce jejím postupem nijak zkrácen ve svých právech, protože posouzení jeho podání ze dne 7. 8. 2012 jako odvolání je žalobci ku prospěchu. Soud nemohl Komisi přisvědčit.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Žalobou napadeným rozhodnutím Komise ze dne 2. 11. 2012 bylo pro opožděnost zamítnuto odvolání žalobce. Je tedy nepochybné, že jde o rozhodnutí, jímž se do práv žalobce zasahuje. V otázce soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí, jímž se zamítá odvolání pro opožděnost, je již judikatura správních soudů zcela ustálená a jeho přezkum připouští (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2009, čj. 5 As 105/2008-135).

Nicotnost je přitom nejtěžší vadou správního rozhodnutí a soud k ní musí přihlížet z úřední povinnosti, tedy i bez námítky. Je proto zcela bezpředmětná otázka, zda nicotnost rozhodnutí žalobce či jiného účastníka řízení nějak zkracuje na jeho právech. Nicotné

rozhodnutí je jen zdánlivě aktem aplikace práva, nevyvolává od počátku žádné právní účinky a je třeba na něj hledět, jako by vůbec nebylo. Pokud jsou splněny všechny ostatní podmínky řízení, musí soud případnou nicotnost rozhodnutí zkoumat vždy. Shledá-li, že je žalobou napadené rozhodnutí nicotné, tento fakt výrokem rozsudku závazně deklaruje a přezkum rozhodnutí tím končí. Postrádalo by totiž jakéhokoli smyslu zabývat se tím, zda jde o rozhodnutí zákonné (tedy např. dostatečně odůvodněné, vycházející ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu apod.), neboť o rozhodnutí vůbec nejde.

Za vadu způsobující nicotnost pokládá judikatura především nedostatek pravomoci správního orgánu vydat takové rozhodnutí, neboť v případě, kdy správní akt vydá orgán, který k tomu není oprávněn, stojí takové rozhodnutí mimo zákon a nemůže zakládat ničí práva a povinnosti. Dalším důvodem nicotnosti je absolutní neexistence adresáta, což nastává v případech, kdy rozhodnutí správního orgánu ukládá povinnost někomu, kdo není osobou v právním slova smyslu a není způsobilým mít práva a povinnosti. Nicotnost musí být vyslovena též v případě absolutní věcné nepřislušnosti správního orgánu, který takový akt vydal. Za nicotné je též třeba pokládat rozhodnutí vydané bez právního podkladu. Jde tu o případy, kdy je účastníkům řízení uložena povinnost podle právního předpisu, který byl předě dnem rozhodnutí bez náhrady zrušen, nebo o případ, kdy správní orgán druhého stupně (např. ministerstvo) rozhodlo o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, aniž by šlo o rozhodnutí, proti němuž by odvolání bylo přípustné. Konečně pak lze za nicotné pokládat též takové rozhodnutí správního orgánu, které trpí absolutním nedostatkem zákonem předepsané formy.

Veden těmito obecnými východisky přikročil soud k posouzení tohoto případu. Žalobce tu tvrdí, že Komise rozhodovala o jeho odvolání, ačkoli on žádné odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí nepodal. Tvrdí tedy, že jde o rozhodnutí vydané bez právního podkladu, neboť bez podaného odvolání pochopitelně nelze vůbec odvolací řízení vést a nelze např. zamítnout odvolání, které neexistuje.

Soud se musel ztotožnit s názorem žalobce na to, že jeho podání ze dne 7. 8. 2012 skutečně za odvolání považovat nelze, neboť to z jeho obsahu nijak nevyplývá.

Žalobce v tomto podání vyslovuje svůj názor na to, že prvoinstanční rozhodnutí je nicotné. Obecně platí, že odvolání lze pochopitelně podat také z důvodu tvrzené nicotnosti prvoinstančního rozhodnutí (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65). Shledá-li odvolací orgán, že je odvoláním napadené prvoinstanční rozhodnutí nicotné, z tohoto důvodu je zruší. Žalobce však ve svém podání ze dne 7. 8. 2012 nic takového nenavrhoval a nedomáhal se zrušení prvoinstančního rozhodnutí v odvolacím řízení. Jeho podání ostatně vůbec není odvolacím orgánu adresováno a žádného zásahu Komise se vůbec nedmáhal. Z nicotnosti prvoinstančního rozhodnutí totiž žalobce dovozoval závěr, že řízení před správním orgánem prvního stupně stále probíhá a jeho podání tedy zcela zjevně směřovalo k tomu, aby prvoinstanční orgán (resp. Ministerstvo vnitra, na nějž působnost prvoinstančního orgánu přešla) přiměl k tomu, aby ve věci rozhodl znovu (tj. „nenicotně“).

Ani prvoinstanční orgán nepovažoval žalobcovo podání za odvolání a předložil je Komisi se spisovým materiálem jako podnět k prohlášení nicotnosti prvoinstančního rozhodnutí. Tvrdí-li Komise, že posouzení žalobcova podání jako odvolání bylo žalobci ku prospěchu, nemůže soud ani s tímto tvrzením souhlasit. V daném případě totiž nebylo žádného sporu o tom, že prvoinstanční rozhodnutí (dle žalobce nicotné) bylo žalobci účinně doručeno již před několika lety, odvolání tedy bude muset být zjevně pro opožděnost zamítnuto a pro uplatnění mimořádných opravných prostředků již marně uběhly všechny zákonné lhůty. Naproti tomu nicotnost rozhodnutí lze podle § 78 odst. 1 správního řádu

prohlásit kdykoli, tj. bez ohledu na plynutí času. Také z tohoto důvodu by pro žalobce postrádalo jakéhokoli smyslu, aby se proti prvoinstančnímu rozhodnutí bránil odvoláním, u něhož mu muselo být zřejmé, že jde o prostředek, který je předem odsouzen k neúspěchu.

Soud tak uzavírá, že žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí vskutku odvolání nepodal, rozhodnutí Komise ze dne 2. 11. 2012 tak postrádá právní podklad (zamítá pro opožděnost neexistující odvolání) a z tohoto důvodu je nicotné.

Soud proto postupoval podle § 76 odst. 2 s. ř. s. a vyslovil nicotnost rozhodnutí Komise, jak je ve výroku I tohoto rozsudku uvedeno.

Nicotnost rozhodnutí Komise znamená, že její (zdánlivě) rozhodnutí nemůže tvořit s prvoinstančním rozhodnutím ze dne 12. 5. 2009 jeden celek a soud se proto musel zabývat otázkou, zda jsou splněny procesní podmínky pro to, aby zkoumal také jeho nicotnost. Dospěl přitom k závěru, že ve vztahu k tomuto rozhodnutí je žalobu nutno odmítnout. Ve shora citovaném rozhodnutí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl závěru, že *podmínkou přípustnosti žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně či rozhodnutí o odvolání, je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s.*

Žalobce v daném případě proti prvoinstančnímu rozhodnutí, jehož nicotnosti se dovolává, odvolání vůbec nepodal. Pro věcné projednání žaloby proti tomuto rozhodnutí tak nejsou splněny procesní podmínky a soud se tvrzenou nicotností tohoto rozhodnutí vůbec nemohl zabývat. Soud tak musel žalobu proti tomuto rozhodnutí podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. odmítnout, jak je uvedeno ve výroku II tohoto rozhodnutí.

Žalobce měl se svojí žalobou proti žalovanému 1) úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve znění pozdějších předpisů za 2 úkony právní služby po 2100 Kč (za převzetí věci a sepsí žaloby), a 2 režijní paušály po 300 Kč. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení 4.800 Kč. K tomu se připočítává daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, jíž je žalobcův advokát plátcem, ve výši 1008 Kč. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 1.500 Kč. Proto soud přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení ve výši 7.308 Kč.

O nákladech řízení o žalobě proti žalovanému 2) soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož nemá žádný účastník řízení právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

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 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.

V Praze dne 22. srpna 2014

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu