

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **N. K. N.,** zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR**, se sídlem Nad Štolou 963/3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 6. 2017, č. j. 50 A 22/2017 – 48,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 17. 2. 2016 osobně na vrátnici Velvyslanectví České republiky v Hanoji žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Současně požádal o upuštění od povinnosti osobního podání na základě registrace v systému Visapoint. Usnesením ze dne 17. 3. 2016, č. j. 465/2016-HANOI, zastupitelský úřad řízení o žádosti žalobce zastavil. Podáním ze dne 2. 6. 2016 se žalobce obrátil na Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) s žádostí o přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného, jíž však Komise usnesením ze dne 7. 7. 2016, č. j. MV-83851-2/SO,

nevyhověla. Svůj postup odůvodnila tím, že žalobce nesplnil povinnost osobního podání žádosti ve smyslu § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 14. 8. 2017), a zastupitelský úřad nevyhověl jeho žádosti o upuštění od osobního podání. Za těchto okolností vůbec nedošlo k zahájení správního řízení a žalovaný proto nemůže být nečinný.

II. Rozsudek krajského soudu

[2] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v tom, že dosud nerozhodl o jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Usnesením ze dne 1. 2. 2017 byla věc postoupena k rozhodnutí Krajskému soudu v Českých Budějovicích. Krajský soud ve věci rozhodl v záhlaví specifikovaným rozsudkem tak, že žalovanému stanovil povinnost vydat do 60 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí o žádosti žalobce ze dne 17. 2. 2016 o vydání zaměstnanecké karty. Vycházel přitom z úvahy, že žalobce bezvýsledně vyčerpal prostředek proti nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a posouzení eventuální nečinnosti žalovaného tak spočívá na zodpovězení otázky, zda bylo řízení o vydání zaměstnanecké karty vůbec zahájeno či nikoliv. Poukázal přitom na speciální úpravu povinnosti osobního podání žádosti zakotvenou v § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců. Dále zdůraznil, že v posuzované věci není sporné, že žalobce žádost podal u zastupitelského úřadu osobně, a tento úřad měl jeho žádost k dispozici. Skutečnost, že žalobce nebyl pro podání žádosti o zaměstnaneckou kartu registrován v systému Visapoint, nepovažoval soud za rozhodnou. Tento svůj závěr podpořil i odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 – 48, a ze dne 20. 7. 2016, č. j. 1 Azs 164/2017 – 27.

[3] Vzhledem k tomu, že žalovaný o žádosti nerozhodl, je ve věci nečinný. Přitom krajský soud ponechal stranou usnesení o zastavení řízení ze dne 17. 3. 2016, č. j. 465/2016-HANOI, vydané zastupitelským úřadem, neboť podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 – 36, je k vydání rozhodnutí o žádosti o vydání zaměstnanecké karty příslušné výlučně Ministerstvo vnitra. Krajský soud vyjádřil přesvědčení, že citované usnesení zastupitelského úřadu je rozhodnutím nicotným, které není způsobilé vyvolat žádné veřejnoprávní důsledky a hledí se na něj, jako by vůbec neexistovalo. Z důvodu hospodárnosti řízení a požadavku na přednostní projednání nečinnostních žalob pak ani nepovažoval za nezbytné vyčkat rozhodnutí Městského soudu v Praze, u něhož bylo toho času vedeno řízení sp. zn. 6 A 94/2016 o žalobě proti rozhodnutím Ministerstva zahraničních věcí, jímž byl zamítnut žalobcův rozklad proti dotčenému usnesení zastupitelského úřadu o zastavení řízení.

III. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení. K tvrzené nicotnosti usnesení zastupitelského úřadu uvedl, že podle § 77 odst. 1 správního řádu nicotnost rozhodnutí z důvodu věcné nepříslušnosti zjišťuje a prohlašuje svým rozhodnutím nadřízený správní orgán. Ministr zahraničí jakožto orgán nadřízený Zastupitelskému úřadu ČR v Hanoji však nicotnost předmětného

usnesení dosud nevyslovil, a to ačkoliv byla nicotnost namítána i v rozkladu proti tomuto usnesení. Žalobce podal proti rozhodnutí Ministra zahraničních věcí žalobu k Městskému soudu v Praze (řízení vedeno pod sp. zn. 6 A 94/2016), který o věci dosud nerozhodl.

[5] Zákon nestanovuje správnímu orgánu I. stupně povinnost nepřihlížet k nicotnému rozhodnutí jiného správního orgánu, ale pouze mu v § 78 odst. 3 správního řádu ukládá, aby dal k prohlášení nicotnosti podnět příslušnému správnímu orgánu. Z toho stěžovatel dovozuje, že by správní orgán neměl k rozhodnutí, o němž se má za to, že je vydáno věcně nepříslušným orgánem, automaticky přistupovat jako k neexistujícímu. Naopak by měl vyčkat, zda příslušný správní orgán na základě jeho podnětu rozhodnutí zruší. V opačném případě by hrozilo, že rozhodnutí zastupitelského úřadu nebude shledáno nicotným a mohla by nastat situace, že bylo v téže věci rozhodnuto dvakrát.

[6] Podnět ve smyslu § 78 odst. 3 správního řádu stěžovatel u Ministerstva zahraničních věcí nepodal, a to jak z důvodu, že sám žalobce uplatnil námitku nicotnosti v rozkladu proti rozhodnutí zastupitelského úřadu, tak také proto, že toho času se stěžovatel ani nedomníval, že by rozhodnutí zastupitelského úřadu bylo nicotné z důvodu absence věcné příslušnosti správního orgánu.

[7] Dále stěžovatel poukázal na skutečnost, že v minulosti Nejvyšší správní soud v několika svých rozhodnutích dovodil příslušnost k zastavení řízení o žádosti z důvodu podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, a to i v případě povolení k dlouhodobému pobytu. K opačnému závěru dospěl až rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 – 36, se kterým se stěžovatel mohl seznámit až dne 8. 6. 2017, kdy byla publikována jeho anonymizovaná verze. Do té doby nemohl stěžovatel ve věci rozhodnout, neboť takový postup by byl v rozporu se zásadou *ne bis in idem*, a ani si nemohl být jistý tím, že rozhodnutí vydal nepříslušný orgán, to tím spíše, že Ministr zahraničních věcí usnesení o odložení věci nicotným neshledal. Stěžovatel tedy uzavřel, že mu nemůže být přičítána nečinnost v řízení, o němž měl za to, že bylo pravomocně zastaveno.

[8] Z tohoto důvodu stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Současně požaduje, aby byla žalobci uložena povinnost vrátit mu částku uhrazenou na nákladech řízení, jak byly stanoveny ve výroku II rozsudku krajského soudu.

[9] Žalobce svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Shledal přitom, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, současně při tom zkoumal, zda napadené

rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by byl nucen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] V posuzované věci není pochyb o tom, že žalobce podal dne 17. 2. 2016 u zastupitelského úřadu žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g zákona o pobytu cizinců, stěžovatel však o této žádosti do doby vydání rozsudku krajského soudu žádným způsobem nerozhodl a ani ve věci nečinil žádné jiné úkony. O žádosti žalobce namísto toho rozhodl zastupitelský úřad, který správní řízení zastavil.

[13] V této souvislosti je třeba předně poukázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 – 36, v němž se zcela jednoznačně podává, že *„[v]ěcně příslušné k vydání rozhodnutí, jímž se končí řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu podle § 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, čítaje v to i rozhodnutí o zastavení takového řízení, je Ministerstvo vnitra. Vydal-li rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti zastupitelský úřad, jde o rozhodnutí správního orgánu, který k jeho vydání nebyl vůbec věcně příslušný, a tedy o rozhodnutí nicotné (§ 77 odst. 1 věta první správního řádu).“*

[14] Je tedy zjevné, že pokud rozhodnutí o žádosti žalobce vydal namísto žalovaného zastupitelský úřad, jedná se o rozhodnutí nicotné, jak v napadeném rozsudku správně dovodil krajský soud. Tyto závěry v zásadě nečiní spornými ani stěžovatel, který se však domnívá, že k nicotnosti rozhodnutí zastupitelského úřadu nemůže přihlížet bez dalšího a musí vyčkat případného rozhodnutí nadřízeného správního orgánu či soudu, jímž bude nicotnost dotčeného rozhodnutí vyslovena. S tímto názorem stěžovatele se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[15] K nicotnosti rozhodnutí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 – 74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS, uvedl, že se jedná o specifickou kategorii vad správních rozhodnutí, které jsou svou povahou nejzávažnější, nejtěžší a zároveň nezhojitelné. Nicotné „rozhodnutí“ je paktem, který vůbec nelze považovat za veřejnomocenské rozhodnutí a není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. V usnesení ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65, publ. pod č. 2837/2013 Sb. NSS, pak rozšířený senát dále zdůraznil, že bez ohledu na to, zda nicotnost rozhodnutí byla či nebyla výslovně deklarována, musí být k této vadě z úřední povinnosti přihlédnuto ve všech řízeních, která na takový zdánlivý akt navazují.

[16] S ohledem na zde uvedené stěžovatel mohl (a měl) k nicotnosti rozhodnutí zastupitelského úřadu o odložení žádosti žalobce přihlédnout a o této žádosti sám rozhodnout. Nicotné rozhodnutí nevyvolává žádné následky, a nemůže tak zakládat překážku věci rozhodnuté a porušení zásady *ne bis in idem*, pokud o věci následně rozhodne jiný (věcně příslušný) orgán. Opačný výklad by se ostatně jevil poněkud absurdním, neboť by znamenal, že jakýkoliv nepříslušný orgán může zablokovat rozhodování příslušného orgánu pouze tím, že se posouzení rozhodné právní otázky sám ujme. Na těchto závěrech nemůže nic změnit ani skutečnost, že Ministr zahraničních věcí v rámci rozhodování žalobce o rozkladu proti rozhodnutí zastupitelského úřadu neshledal

námitku nicotnosti důvodnou. Nadto nelze přehlédnout, že i zmiňované rozkladové rozhodnutí Ministra zahraničních věcí je nicotné, neboť je zatíženo stejnou vadou, jako jemu předcházející rozhodnutí prvostupňové (k tomu viz již citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 8 Afs 78/2006 – 74).

[17] Soud tedy shrnuje, že pokud stěžovatel o žádosti žalobce ze dne 17. 2. 2016 nerozhodl a ve věci dokonce ani nevedl řízení, nelze dospět k jinému závěru, než že byl nečinný. Pro úplnost pak lze dodat, že ačkoliv se stěžovatel dovolává nejednotnosti judikatury k problematice věcné příslušnosti ve věcech žádostí o vydání zaměstnanecké karty, nelze přehlédnout, že nečinným zůstával i po uveřejnění rozsudku rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 7 Azs 227/2016. Přitom sám stěžovatel připustil, že k datu uveřejnění předmětného rozsudku již bylo postaveno najisto, že správním orgánem příslušným k vydání rozhodnutí o žádosti žalobce je právě on, a rozhodnutí zastupitelského úřadu, potažmo na něj navazující rozhodnutí Ministra zahraničních věcí, jsou nicotná. Nejvyšší správní soud tedy úvahy krajského soudu v plném rozsahu aprobuje a výtky stěžovatele považuje za zcela neopodstatněné.

V. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[19] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci žádné náklady v řízení nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. listopadu 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu