



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: I. Ch.**, zast. JUDr. Filipem Mochnáčem, advokátem se sídlem Heršpická 5, Brno, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**, oddělení pobytu cizinců, Jihomoravský kraj, se sídlem Hněvkovského 30/65, Brno, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 5. 2013, č. j. 32 A 2/2013 – 37.

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 5. 2013, č. j. 32 A 2/2013 - 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d ň ě n í :

I. Předmět řízení

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná zamítnuta jeho žaloba proti nečinnosti žalovaného, jímž bylo Ministerstvo vnitra ČR, odbor azylové a migrační politiky, oddělení pobytu cizinců.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

Stěžovatel podal dne 10. 7. 2012 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání dle ustanovení § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), kterou žalovaný vedl pod č. j. OAM-42346/DP-2012. Žalovaný dne 3. 8. 2012 vyzval stěžovatele k odstranění vad žádosti spočívajících v nedoložení dokladu o zajištění ubytování, dokladu o úhrnném měsíčním příjmu cizince, potvrzení finančního úřadu a okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci nedoplatků a doklad o cestovním zdravotním pojištění. Též dne žalovaný řízení o žádosti přerušil usnesením, č. j. OAM-42346-6/DP-2012. Právní zástupkyně stěžovatele podala dne 20. 9. 2012 žádost o prodloužení lhůty k doložení požadovaných listin o 20 dní a o přerušování řízení na uvedenou dobu. Této žádosti žalovaný usnesením ze dne 20. 9. 2012, č. j. OAM-42346-8/DP-2012, vyhověl. Následně dne 22. 10. 2012 žalovaný vyzval stěžovatele o pokračování řízení v předmětné věci. Stěžovatel dne 24. 10. 2012 doložil potřebné dokumenty. Dne 9. 1. 2013 byl

stěžovatel předvolán k výslechu na ústním jednání, které se mělo konat dne 23. 1. 2013. Z tohoto jednání se však omluvil z důvodu zaplaceného pobytu na horách. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců mezitím vydala dne 18. 2. 2013 na základě návrhu stěžovatele opatření proti nečinnosti, č. j. MV-144834-3/SO-2012, jímž žalovanému uložila rozhodnout o žádosti stěžovatele do 30 dnů od doručení tohoto opatření. Dále byl stěžovatel žalovaným správním orgánem předvolán k výslechu v náhradním termínu dne 13. 3. 2013, z něhož se opět omluvil z důvodu pobytu na Ukrajině. Žalovaný potřetí předvolal stěžovatele k výslechu na den 3. 4. 2013.

III. Řízení před krajským soudem

Stěžovatel se žalobou podanou dne 7. 1. 2013 ke krajskému soudu domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného správního orgánu, v níž namítal, že dne 10. 7. 2012 podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání. Dle žaloby marně uplynula lhůta k vydání rozhodnutí dle ustanovení § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“) i dle ustanovení § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel se podnětem ze dne 22. 11. 2012 obrátil na nadřízený orgán k přijetí opatření proti nečinnosti, o němž též nebylo do dne podání žaloby rozhodnuto. Na základě uvedeného se stěžovatel žalobou domáhal vydání rozhodnutí žalovaným do 5 dnů od právní moci rozsudku krajského soudu a náhrady nákladů řízení do 3 dnů od právní moci rozsudku.

Krajský soud obdržel dne 17. 5. 2013 přípis ze dne 16. 5. 2013, jímž žalovaný informoval krajský soud o tom, že ve věci žádosti stěžovatele bylo již dne 10. 5. 2013 pod č. j. OAM-42346-35/DP-2012 vydáno zamítavé rozhodnutí, které žalovaný zaslal soudu spolu s uvedeným přípisem. Krajský soud na základě výše uvedeného napadeným rozsudkem ze dne 22. 5. 2013, č. j. 32 A 3/2013 – 38, žalobu stěžovatele zamítl a nepřiznal mu náhradu nákladů řízení. Tento rozsudek nabyl právní moci dne 17. 6. 2013, kdy byl doručen právnímu zástupci stěžovatele.

Dne 27. 5. 2013 obdržel krajský soud zpětvzetí žaloby proti nečinnosti žalovaného ze dne 24. 5. 2013.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel včas podanou kasační stížností z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel má za to, že nebyly splněny zákonné podmínky pro postup krajského soudu, který žalobu stěžovatele na základě sdělení žalovaného zamítl. Stěžovatel zdůrazňuje, že žalovaný vydal dne 10. 5. 2013 rozhodnutí ve věci samé, přičemž tuto skutečnost, jak vyplývá z obsahu napadeného rozsudku, sdělil krajskému soudu dne 17. 5. 2013. Krajský soud přistoupil k vydání napadeného rozsudku dne 22. 5. 2013, čímž dle stěžovatele postupoval v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 – 62 (dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), dle kterého měl krajský soud nejprve stěžovatele informovat o vydání rozhodnutí žalovaným správním orgánem a umožnit mu vzít svou žalobu zpět. Teprve poté mohl krajský soud žalobu zamítnout. Krajský soud měl tedy řízení o žalobě na základě podaného zpětvzetí zastavit a přiznat stěžovateli náhradu nákladů řízení.

Stěžovatel v této souvislosti dále namítá, že mu byl rozsudek krajského soudu doručen až dne 17. 6. 2013, tj. se značnou prodlevou po jeho vydání, přičemž upozorňuje na skutečnost, že napadený rozsudek byl vydán dva dny před učiněným zpětvzetím žaloby a pouhých pět dní poté, co krajský soud obdržel sdělení žalovaného o vydání rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud tak fakticky odeprl stěžovateli možnost vzít svou žalobu zpět.

pokračování

Z uvedených důvodů považuje stěžovatel napadený rozsudek za nezákonný a navrhuje jeho zrušení.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s postupem krajského soudu, neboť vydáním rozhodnutí správního orgánu byla nečinnost ukončena, a bylo tak i dosaženo toho, co stěžovatel žádal v petitu žaloby. Žalovaný konstatuje, že ve věci nebyl nečinný, jelikož za účelem zjištění skutečného stavu věci stěžovatele opakovaně předvolával. Uzavřel, že pokud pomine nečinnost v průběhu soudního řízení, soud žalobu zamítne, neboť vychází ze skutkového stavu, který zde je v den rozhodnutí soudu.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost je podle §§ 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu z těchto důvodů, přičemž přihlédl i k obecné kasační námitce stěžovatele vztahující se k tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, jelikož pokud by tato námitka byla důvodná, neměl by procesní prostor pro zkoumání případného naplnění ostatních kasačních důvodů. Z povahy věci je totiž zřejmé, že jedině u přezkoumatelného rozsudku je zpravidla možno hodnotit jeho zákonnost, resp. posoudit, zda byly správně vyhodnoceny namítané vady správního řízení. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu z těchto důvodů, přičemž shledal, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nebylo stíženo žádnou výše popsanou vadou. Z napadeného rozsudku je zřejmý myšlenkový postup soudu a je zřejmé, na základě jakých skutečností a dle které právní úpravy krajský soud žalobu stěžovatele zamítl.

Stěžovatel namítal nesprávný procesní postup krajského soudu, který mu měl dle jeho názoru dát prostor k učinění procesního úkonu spočívajícího ve zpětvzetí žaloby. Krajský soud namísto toho pouhých 5 dní po obdržení písemného vyhotovení rozhodnutí žalovaného jeho žalobu zamítl. Stěžovatel na podporu svých tvrzení odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 – 62. Dle citovaného rozsudku „*vydáním rozhodnutí či osvědčení se stává řízení o ochraně před nečinností bezpředmětným. Z procesního hlediska mohou následovat dvě situace. V prvním případě může žalobce, jakmile je mu doručeno rozhodnutí správního orgánu, vzít žalobu na ochranu před nečinností zpět, v důsledku čehož musí soud řízení zastavit dle § 47 písm. a) s. ř. s. V druhém případě žalovaný správní orgán sám předloží soudu vydané rozhodnutí jako svoji procesní obranu proti žalobě. Není vyloučeno, že žalobce v tomto okamžiku neví, že byla nečinnost žalovaného ukončena, neboť vydané rozhodnutí dosud neobdržel. Soud je však povinen postoupit vyjádření žalovaného žalobci a dát mu časový prostor pro reakci (např. zpětvzetí žaloby). Pokud by soud o žalobě rozhodl na základě sdělení žalovaného, aniž by jej dal na vědomí žalobci a umožnil mu se k němu vyjádřit, porušil by zásadu rovnosti zbraní zakotvenou v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a základní právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.*“

V posuzované věci je tak veden spor o to, zda stěžovatel měl v řízení před krajským soudem dostatečný procesní prostor, aby mohl vzít svou žalobu zpět či nikoliv.

Dle ustanovení § 47 písm. a) s. ř. s. „*soud řízení usnesením zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět*“. V případě zpětvzetí žaloby soud řízení zastaví a není již oprávněn zkoumat, zda může být napadené rozhodnutí vůbec podrobeno přezkumu ve správním soudnictví, jakož ani do odůvodnění usnesení o zastavení řízení zahrnout úvahy o tom, jak by věc posoudil v případě, že by ke zpětvzetí žaloby nedošlo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, č. j. 4 As 24/2012 – 18). Soudní řízení správní o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je ovládáno zásadou dispoziční. Je tedy v dispozici žalobce, aby vzal svůj návrh zpět. To ostatně konstatoval zdejší soud i v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 – 62, na který odkazoval stěžovatel. V uvedeném rozhodnutí Nejvyšší správní soud vyslovil, že je plně na žalobci, aby po ukončení nečinnosti správního orgánu provedl patřičné kroky reagující na změnu procesní situace, včetně možného zpětvzetí žaloby, v opačném případě aby sám nesl případné nepříznivé následky svého počínání.

Soudům v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu žádné ustanovení s. ř. s. neukládá povinnost vyzývat žalobce k tomu, aby na základě ukončení nečinnosti správního orgánu vzal svou žalobu zpět. Ustanovení § 81 odst. 1 s. ř. s. pouze stanoví, že „*soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí*“. Dle druhého odstavce téhož ustanovení „*soud zamítne žalobu, není-li důvodná*“.

S ohledem na výše uvedené a především na citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu však musí krajské soudy dbát toho, zda žalobce v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu má po celou dobu soudního řízení dostatečný prostor k uplatnění svých procesních práv. V řízení o žalobě proti nečinnosti je vydání rozhodnutí správního orgánu, kterého se žalobce v daném řízení domáhal, významnou skutečností, a je tedy namístě ponechat žalobci přiměřený časový prostor pro případné uplatnění dispozičních práv, včetně práva vzít žalobu zpět.

V posuzované věci bylo rozhodnutí žalovaného správního orgánu vydáno dne 10. 5. 2013. Tuto skutečnost oznámil žalovaný krajskému soudu sdělením doručeným soudem dne 17. 5. 2013 (tento den připadal na pátek), spolu se kterým mu zaslal rovněž předmětné rozhodnutí ve věci samé. Následně dne 22. 5. 2013 (středa) krajský soud vydal rozsudek, jímž rozhodl o zamítnutí žaloby stěžovatele a o nepřiznání náhrady nákladů řízení žalovanému. Pro posouzení věci je potřeba se zabývat tím, zda stěžovatel měl v projednávané věci dostatečný časový prostor pro uplatnění svých procesních práv v řízení v reakci na vydané rozhodnutí žalovaného.

Dle ustanovení § 71 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „*správní řád*“), se vydáním rozhodnutí rozumí *předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:“*.

Doručování písemností ve správním řízení se řídí ustanoveními §§ 19 až 26 správního řádu. Fyzické osobě se písemnosti doručují na adresu pro doručování, na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou mají být doručovány písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekoli bude zastížena [§ 20 odst. 1 správního řádu]. Nebyl-li adresát zastížen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným přípustným způsobem, písemnost se uloží po dobu deseti dnů u správního orgánu, který ji vyhotovil, u obecního úřadu nebo v provozovně provozovatele poštovních služeb, pokud se doručuje jejich prostřednictvím. Je-li to možné a nevyločil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil [§ 23 odst. 1, 3, 4 správního řádu]. Jestliže si adresát uložené

pokračování

písemnosti ve lhůtě 10 dní ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.

V posuzované věci není sporné, že rozhodnutí správního orgánu bylo označeno datem 10. 5. 2013. Z rozhodnutí správního orgánu založeného ve spise krajského soudu však není zřejmé, kdy bylo toto rozhodnutí předáno k poštovní přepravě (*pozn.: dle záznamu ve spise předloženém žalovaným Nejvyššímu správnímu soudu bylo rozhodnutí vypraveno dne 13. 5. 2013*). Krajský soud o zamítnutí žaloby rozhodl dne 22. 5. 2013, tedy 12 dní po dni vyznačeném na rozhodnutí žalovaného. Z rozhodnutí, které krajskému soudu zaslal žalovaný, nicméně není možno zjistit údaj, zda a jakého dne bylo rozhodnutí žalovaného vypraveno a kdy bylo doručeno stěžovateli. Vzhledem k výše uvedené úpravě doručování písemností dle správního řádu tak nemohl mít krajský soud bez dalšího postaveno najisto, že stěžovatel měl v době vydání napadeného rozsudku možnost se seznámit s obsahem rozhodnutí žalovaného správního orgánu. Stěžovatel si proto ani nemusel být vědom skutečnosti, že toto rozhodnutí vůbec existuje a že tak došlo k ukončení nečinnosti správního orgánu. Krajský soud si v době vydání napadeného rozsudku také nemohl být vědom toho, zda rozhodnutí žalovaného již bylo stěžovateli doručeno či nikoliv, zda měl faktickou možnost se s ním seznámit a zda na základě uvedeného vůbec reálnou možnost využít svých dispozičních práv a reagovat na tento úkon například zpětvzetím žaloby.

Jak již bylo výše uvedeno, krajský soud nebyl po vydání rozhodnutí žalovaného povinen vyzvat stěžovatele k tomu, aby využil svých dispozičních oprávnění a vzal žalobu zpět. Krajský soud byl nicméně povinen před zamítnutím žaloby ověřit, zda stěžovateli je tato zásadní skutečnost známa, a ponechat mu přiměřený časový prostor pro reakci na ukončení nečinnosti, která byla předmětem jeho žaloby.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost je důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě dospěl k závěru, že krajský soud v právě posuzovaném případě pochybil, neboť žalobu stěžovatele na ochranu proti nečinnosti správního orgánu zamítl, aniž měl rozumně postaveno na jisto, že si je stěžovatel vědom ukončení nečinnosti žalovaného. Krajský soud tak zatížil napadený rozsudek vadou řízení, která měla za následek vydání nezákonného rozhodnutí. Proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 27. září 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu