



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **nezl. N. D.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, ve věci žaloby proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 2. 2017, č. j. 22A 24/2017 – 11,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Rozhodnutí krajského soudu**

[1] Usnesením ze dne 23. 2. 2017, č. j. 22A 24/2017 - 11, krajský soud odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal toho, aby bylo rozhodnuto o povinnosti žalovaného vydat rozhodnutí ve věci žalobcovy žádosti o povolení k trvalému pobytu.

[2] V odůvodnění usnesení krajský soud nejprve zrekapituloval, že žádost žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu byla dne 16. 12. 2016 odložena podle § 43 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť z ní nebylo možné zjistit, kdo ji podal. Krajský soud následně poukázal na znění § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu, přičemž uvedl, že z tohoto ustanovení jasně vyplývá, že v daném případě nebylo žádné řízení zahájeno a žádné řízení tedy neprobíhá. Z ustálené judikatury přitom podle krajského soudu plyne, že ochrany proti nečinnosti správního orgánu se lze u soudu domáhat pouze v rámci probíhajícího, tj. zahájeného a dosud neskončeného, správního řízení. Krajský soud proto žalobu v dané věci odmítl jako nepřipustnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nebyly splněny podmínky řízení podle § 79 s. ř. s. Zároveň

krajský soud upozornil na to, že má žalobce jinou možnost ochrany, a to podáním odvolání proti usnesení o odložení věci, jak byl ostatně v uvedeném rozhodnutí poučen.

## II. Kasační stížnost žalobce

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti tomuto usnesení podal v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenu o § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] V kasační stížnosti stěžovatel tvrdil nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu. Z jeho odůvodnění totiž není zřejmé, zda krajský soud žalobu odmítl z důvodu, že existuje usnesení o odložení věci ze dne 16. 12. 2016 a jedná se tedy o věc, kde již bylo vydáno rozhodnutí a správní orgán proto není nečinný, nebo zda žalobu odmítl z důvodu, že dospěl k závěru, že žádné řízení nebylo zahájeno a neprobíhá.

[5] Pokud by bylo důvodem odmítnutí žaloby to, že žádné řízení nebylo zahájeno a neprobíhá, bylo by pak podle stěžovatele napadené usnesení krajského soudu rovněž nepřezkoumatelné, protože neobsahuje žádné úvahy, které by vysvětlovaly, jak tento závěr krajský soud učinil.

[6] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný se ztotožnil se závěry krajského soudu. Nad rámec merita uvedl, že jeho usnesení o odložení věci bylo odvolacím orgánem zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu *řízení o žádosti (§ 44) není zahájeno a správní orgán věc usnesením odloží v případě, že vůči němu byl učiněn úkon, který zjevně není žádostí, nebo z něj nelze zjistit, kdo jej učinil.*

[10] Stěžovateli lze dát za pravdu, že odůvodnění usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby může na první pohled působit tak, že obsahuje dva navzájem neslučitelné nosné důvody - jednak je žaloba odmítána proto, že žádné řízení před správním orgánem nebylo zahájeno, takže se nelze v rámci takového řízení domáhat ani vydání rozhodnutí ve věci samé, jednak je odmítána proto, že ve smyslu § 79 s. ř. s. měl stěžovatel jinou možnost ochrany, a to „uvnitř“ systému veřejné správy (podáním odvolání proti usnesení o odložení věci).

[11] Ve skutečnosti jsou však závěry krajského soudu správné.

[12] Výše citované ustanovení § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu předpokládá, že právní následek v podobě jednak nezahájení správního řízení, jednak vydání usnesení o odložení věci může nastoupit jen a pouze v případě, že bude naplněna některá ze dvou tam popsaných skutkových podstat (samozřejmě za splnění vstupní podmínky, že jde o řízení

pokračování

o žádosti) – buď byl vůči správnímu orgánu *učiněn úkon, který zjevně není žádostí*, anebo z učiněného úkonu, který je žádostí, nebo u něhož není zjevné, že žádostí není, *nelze zjistit, kdo jej učinil*.

[13] U stěžovatele připadala v úvahu druhá z uvedených alternativ, neboť správní orgán prvního stupně (Ministerstvo vnitra) měl za to, že z žádosti deklarované jako žádost nezletilého stěžovatele o vydání povolení k trvalému pobytu nebylo možné zjistit, kdo ji podal. V takovém případě proto správní orgán prvního stupně vydal usnesení podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu. Pokud by toto usnesení nabylo právní moci, naplnila by se dispozice právní normy obsažené v citovaném ustanovení a na žádost deklarovanou jako žádost nezletilého stěžovatele o vydání povolení k trvalému pobytu by se hledělo jako na úkon, který žádné řízení nezahájil. Úsudek správního orgánu prvního stupně o naplnění podmínek § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu však nemusel nutně být v souladu s objektivním právem; právě proto existují ostatně opravné prostředky, zde odvolání, které mohou nezákonný úsudek projevivší se vydáním nezákonného rozhodnutí napravit v rámci samotné veřejné správy, tedy rozhodnutím instančně nadřízeného správního orgánu. Tak se ostatně ve věci také stalo vydáním rozhodnutí odvolacího orgánu, a sice Komise pro rozhodování ve věcech cizinců, ze dne 27. 2. 2017, č. j. MV-69905-4/SO-2017, na něž poukázal žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti.

[14] V daném případě tedy bylo třeba – a stěžovatel to také učinil – využít odvolání proti usnesení o odložení věci jako řádného opravného prostředku „uvnitř“ systému veřejné správy. Teprve pokud by stěžovatel měl za to, že ani odvolací orgán ve věci nerozhodl v souladu se zákonem, bylo by na místě obrátit se (žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.) na správní soud a napadnout správní rozhodnutí odvolacího orgánu. Nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) by bývala byla jako prostředek ochrany před nevydáním rozhodnutí ve věci samé použitelná v nyní projednávaném případě toliko, pokud by odvolací orgán o stěžovatelově odvolání rozhodoval s průtahy. To se zjevně nestalo.

[15] Co se týče samotného osudu správního řízení o žádosti nezletilého stěžovatele o vydání povolení k trvalému pobytu, přesněji řečeno i toho, zda vůbec řízení bylo zahájeno (zda byl učiněn úkon, který objektivní právo považuje za žádost zahajující řízení), a zda tedy může skončit posouzením samotné hmotněprávní podstaty věci, není v tuto chvíli prostor řešit jej nečinnostní žalobou ve správním soudnictví. Buď se v konečném výsledku, včetně případného přezkumu správními soudy, potvrdí závěr o tom, že úkon stěžovatele žádné správní řízení nezahájil. Pak bude právě tento závěr definitivním výsledkem řízení, přičemž jeho hmotněprávní podstata vůbec nebude zkoumána. Anebo se tento závěr nepotvrdí, a tedy úkon stěžovatele, případně jakkoli doplněný či s odstraněnými vadami, řízení zahájil (zahájí). Pak bude řízení skončeno typicky posouzením hmotněprávní podstaty věci, a tedy vyhověním, anebo nevyhověním stěžovatelově žádosti; i zde proti konečnému rozhodnutí lze brojit ve správním soudnictví (žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.).

[16] Krajský soud tedy správně uzavřel, že stěžovatelova žaloba má být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nenaplnění podmínky řízení v podobě využití prostředků ochrany, jež předpokládá § 79 odst. 1 s. ř. s.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[18] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a Ministerstvu vnitra, které by jako procesně úspěšný účastník řízení o kasační stížnosti na jejich náhradu zásadně měl právo, žádné náklady s tímto řízením nevznikly, a proto mu jejich náhradu soud nepřiznal.

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

V Brně dne 26. dubna 2017

JUDr. Karel Šimka  
předseda senátu