



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **B. K. T.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 29. 5. 2017, č. j. 59 A 21/2017 - 32,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal u Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) žalobu na ochranu proti nečinnosti, kterou se domáhal, aby žalovanému byla uložena povinnost vydat do 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí o jeho žádosti ze dne 5. 3. 2015 o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu stěžovatele jako nedůvodnou podle § 81 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

[2] Krajský soud konstatoval, že stěžovatel podal dne 5. 3. 2015 žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky podle § 42a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), o které žalovaný rozhodl dne 18. 11. 2015. Jeho rozhodnutí však bylo k odvolání stěžovatele zrušeno nadřízeným odvolacím orgánem - Komisí pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „odvolací orgán“), a to rozhodnutím ze dne 22. 9. 2016, č. j. MV-6187-5/SO-2016, které nabylo právní moci dne 26. 9. 2016. Tímto okamžikem začala žalovanému běžet nová lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 169 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Přes prodlení odvolacího orgánu, který zaslal zrušující rozhodnutí žalovanému až po několika měsících, nová lhůta 270 dnů podle citovaného ustanovení žalovanému dosud (tj. ke dni vydání rozsudku krajského soudu) neuplynula, a proto žalovaný nemohl být nečinný.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítl nesprávnost posouzení délky lhůty pro vydání rozhodnutí o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu poté, kdy bylo původní rozhodnutí žalovaného zrušeno odvolacím orgánem.

[4] Podle stěžovatele okamžikem nabytí právní moci zrušovacího rozhodnutí nezačíná žalovanému běžet nová lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 169 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ale obecná lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Z hlediska jazykového výkladu § 169 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že lhůta 270 dnů pro vydání rozhodnutí je spjata výlučně se dnem podání žádosti. Začne-li lhůta běžet opakovaně a její počátek je spojen s jiným dnem než dnem podání žádosti, počítá se podle obecné právní úpravy. Den právní moci zrušovacího rozhodnutí není totožný se dnem podání žádosti, což vylučuje uplatnění lhůty 270 dnů pro vydání rozhodnutí. Bylo by v rozporu s právem na projednání věci bez zbytečných průtahů, aby po každém zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolacím orgánem začala běžet nová lhůta 270 dnů. Správní řízení nezačíná znovu, ale navazuje na úkony již provedené, žalovaný tedy potřebuje menší množství času. Bylo by v přímém rozporu se směrnicí Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice“), pokud by sloučení rodiny stěžovatele bylo oddalováno řetězením lhůt pro rozhodnutí v délce 270 dnů. Čl. 5 odst. 4 směrnice hovoří o lhůtě 9 měsíců ode dne podání žádosti, která může být prodloužena pouze za mimořádných okolností souvisejících s obtížností věci. Stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti, neboť má za to, že ve věci koná nezbytné úkony tak, aby mohl rozhodnout v souladu se zákonem o pobytu cizinců. V řízení pokračuje po předcházející žádosti právního zástupce stěžovatele o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti a o přerušování řízení, které bylo vyhověno. Žalovaný odkázal na správní spis a napadený rozsudek krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[7] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti, v rámci uplatněných důvodů a s přihlédnutím k § 81 odst. 1 s. ř. s., podle něhož je krajský soud povinen rozhodnout na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Z obsahu správního a soudního spisu plynou následující podstatné skutečnosti. Stěžovatel podal dne 5. 3. 2015 na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem vědeckého výzkumu a sloučení rodiny. Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 11. 2015, č. j. OAM-8894-14/DP-2015, žádost stěžovatele zamítl s odkazem na § 46 odst. 3 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu

pokračování

cizinců, neboť stěžovatel nepředložil doklad, na jehož základě by žalovaný mohl ověřit výši příjmu k zajištění prostředků k pobytu stěžovatele a spolu s ním posuzovaných osob (manželky a syna), ač k tomu byl řádně vyzván. Proti citovanému rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel dne 7. 12. 2015 odvolání. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jako odvolací orgán rozhodnutím ze dne 22. 9. 2016, č. j. MV-6187-5/SO-2016, které nabylo právní moci dne 26. 9. 2016, rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2015 zrušila a věc mu vrátila k novému projednání. Vrácený spisový materiál a pravomocné rozhodnutí odvolacího orgánu obdržel žalovaný dne 15. 2. 2017. Dne 21. 2. 2017 zaslal žalovaný stěžovateli výzvu k odstranění vad žádosti, č. j. OAM-8894-25/DP-2015, a usnesením z téhož dne, č. j. OAM-8894-26/DP-2015, přerušil řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu. Dne 27. 2. 2017 podal stěžovatel žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného u krajského soudu. Dne 14. 3. 2017 na základě výzvy k odstranění vad žádosti stěžovatel doplnil další podklady pro rozhodnutí o jeho žádosti. Dne 30. 3. 2017 zaslal žalovaný stěžovateli vyrozumění o pokračování v řízení, č. j. OAM-8894-28/DP-2015, přičemž přípisem z téhož dne, č. j. OAM-8894-29/DP-2015, stěžovatele opětovně vyzval k odstranění vad žádosti, a to s ohledem na dobu rozhodování o žádosti; požadoval doklady prokazující příjem za předchozí zdaňovací období roku 2016. Usnesením ze dne 30. 3. 2017, č. j. OAM-8894-30/DP-2015, bylo řízení o žádosti stěžovatele opět přerušeno. V řízení před krajským soudem žalovaný dne 19. 5. 2017 sdělil, že dne 21. 4. 2017 obdržel od právního zástupce stěžovatele žádost o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti a o přerušování řízení, na jejímž základě vydal žalovaný dne 11. 5. 2017 usnesení, kterým prodloužil stěžovateli lhůtu do 26. 5. 2017. Krajský soud se přípisem ze dne 23. 5. 2017, č. j. 59 A 21/2017 - 28, stěžovatele dotázal, zda za dané situace na podané žalobě trvá. Stěžovatel krajskému soudu dne 24. 5. 2017 sdělil, že na žalobě nadále trvá. Následně krajský soud shora označeným rozsudkem rozhodl dne 29. 5. 2017 o zamítnutí žaloby, neboť podle něj dosud žalovanému neuplynula lhůta k vyřízení žádosti stěžovatele.

[10] Podle § 169 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců platí, že pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, vydá se ve lhůtě 270 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území.

[11] Pro posouzení nyní projednávané věci je nezbytné určit, od jakého okamžiku běží žalovanému nová lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno odvolacím orgánem. Dále je třeba posoudit, zda je žalovaný v takové situaci povinen rozhodnout ve lhůtě podle § 169 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, anebo ve lhůtě podle § 71 správního řádu.

[12] Již z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 5 Ans 6/2009 - 82 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), plyne, že pokud je rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno a věc je mu vrácena k novému projednání a rozhodnutí a pokud zároveň nelze vzhledem k rozsahu či charakteru vad, pro něž bylo předcházející rozhodnutí zrušeno, ve věci znovu rozhodnout bezodkladně, běží lhůta pro rozhodnutí správního orgánu znovu ode dne právní moci zrušujícího rozhodnutí. Byť tedy správní orgán I. stupně nezahajuje nové správní řízení, ale pokračuje v řízení již zahájeném, je třeba pro účely posouzení lhůty k vydání rozhodnutí vycházet z toho, že lhůta běží znovu ode dne právní moci zrušujícího rozhodnutí (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2 Ans 11/2011 - 95). Nelze vycházet pouze z doslovného jazykového výkladu ustanovení o lhůtách podle správního řádu (§ 71 odst. 3 správního řádu), popř. aplikovaného zvláštního právního předpisu (k tomu podrobněji níže), jež spojují počátek běhu lhůty pro vydání rozhodnutí s okamžikem „zahájení řízení“ či „dnem podání žádosti“. Ostatně rovněž z nálezů Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (dostupného na nalus.usoud.cz), plyne: „*Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní*

normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.).“

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti argumentoval, že po zrušení původního rozhodnutí odvolacím orgánem začíná žalovanému běžet nová lhůta pro vydání rozhodnutí v délce 30 (popř. 60) dnů podle § 71 odst. 3 správního řádu, neboť § 169 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců spojuje počátek běhu lhůty 270 dnů výlučně se dnem podání žádosti. S ohledem na výše uvedené je však třeba takový výklad odmítnout. S užitím logiky a pohledu stěžovatele by totiž nebylo možné postupovat ani podle § 71 odst. 3 správního řádu (kteréhož postupu se stěžovatel domáhá), protože také citované ustanovení výslovně spojuje počátek běhu lhůty s okamžikem zahájení řízení, jenž je shodný se dnem podání žádosti (viz § 44 odst. 1 správního řádu).

[14] S přihlédnutím ke smyslu a účelu aplikovaných ustanovení, jak jsou vyloženy shora citovanou judikaturou, žalovanému počala běžet nová lhůta k vydání rozhodnutí o žádosti stěžovatele dne 26. 9. 2016.

[15] V řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území platí podle § 169 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců odchylka od obecné právní úpravy správního řádu. Citované ustanovení je *lex specialis* k § 71 správního řádu, což plyne nejen z názvu ustanovení „Odchylky od správního řádu“, ale například také z důvodové zprávy k zákonu o pobytu cizinců. Přestože je podle citovaného ustanovení správní orgán povinen rozhodovat zásadně bezodkladně, v odůvodněných případech má pro své rozhodnutí k dispozici delší lhůtu 270 dnů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2012, č. j. 5 Ans 13/2012 - 39). Uvedená lhůta koresponduje s čl. 5 odst. 4 směrnice, podle něhož oznámí příslušné orgány cizinci své rozhodnutí co nejdříve, v každém případě však nejpozději devět měsíců ode dne podání žádosti.

[16] Z textu § 169 zákona o pobytu cizinců a s přihlédnutím k jeho smyslu a účelu je zřejmé, že zákonodárce se odchýlil od obecné právní úpravy a poskytl správnímu orgánu dostatečný časový prostor, ve kterém bude možné učinit úkony a opatřit podklady nezbytné pro řádné posouzení žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Je jisté žádoucí, aby bylo rozhodováno v co nejkratších lhůtách, což zákonodárce vyjádřil slovem „bezodkladně“, zároveň je však délku řízení třeba hodnotit ve světle předmětu řízení a konkrétních okolností případu. V dotčeném řízení je nezbytné opatřit doklady potvrzující rodinné vztahy a dodržení dalších podmínek, např. zajištění ubytování, potvrzení o příjmech rodiny po sloučení atd. (viz čl. 4, 6, 7 a 8 v návaznosti na čl. 5 odst. 2 směrnice, § 42a a § 42b zákona o pobytu cizinců). Opatření podkladů pro vydání rozhodnutí a následné hodnocení zjištěných skutečností může být časově náročné, a to tím spíše, je-li žádost podána na zastupitelském úřadě v cizině, jako tomu bylo také v nyní projednávané věci (stěžovatel svou žádost podal v Hanoji). Náročnost posouzení (časovou i věcnou) přitom nelze *a priori* vyloučit ani po zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem pouze na základě argumentu, že správní orgán I. stupně již některé úkony učinil v řízení předcházejícím řízení odvolacímu, v němž bylo jeho rozhodnutí zrušeno.

[17] Jakkoliv nemusí být nezbytné, aby správní orgán I. stupně opakoval některé úkony, které nebyly zatíženy nějakou vadou (což ovšem zdejší soud v nyní projednávané věci s ohledem na obsah a rozsah kasačních námitek blíže neposuzoval), stále platí lhůty podle § 169 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán je tedy v řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny povinen rozhodnout po zrušení původního rozhodnutí odvolacím orgánem především bezodkladně. Jedná se o pořádkovou lhůtu a s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem jednotlivých případů lze jistě apelovat na rychlost vydání rozhodnutí (například pokud již některé úkony nemusí být činěny či opakovány).

pokračování

[18] Stěžovatel v kasační stížnosti argumentoval potenciálním řetězením nepřiměřeně dlouhé lhůty 270 dní, což by podle jeho názoru bylo v rozporu se smyslem a účelem směrnice. Stěžovatel však opomíjí pořádkový charakter uvedené lhůty a především skutečnost, že podle § 169 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je žalovaný povinen rozhodnout bezodkladně; teprve nelze-li tak učinit, stanovuje zákon nejzažší lhůtu 270 dnů. Nadto jsou argumenty stěžovatele založeny na nesprávné a ničím nepodložené premise, že pochybení správních orgánů se budou neustále opakovat. Takovou argumentaci je třeba odmítnout, neboť nelze *a priori* předpokládat pochybení správního orgánu a toliko na základě nedůvěry účastníka řízení ve schopnosti správního orgánu dospět k závěru, že mu zákon pro řádné vyřízení žádosti stanovuje nepřiměřeně dlouhou lhůtu. Oporu pro argumenty stěžovatele nelze najít ani ve směrnici; ta naopak v čl. 5 odst. 4 druhém odstavci výslovně připouští, že lze lhůtu devíti měsíců, byť za mimořádných okolností souvisejících s obtížností posouzení žádosti, prodloužit. Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že smyslem a účelem směrnice ani vnitrostátních právních předpisů jistě není umožnit prodlužování řízení a řetězení lhůt. Správní orgány však musí mít dostatečnou lhůtu na vyřízení žádosti a řádné posouzení věci, a to i tehdy, pokud se dopustily pochybení, které musí v návaznosti na výsledek odvolacího řízení napravit.

[19] V projednávané věci tedy lhůta pro vydání rozhodnutí žalovaného nemohla uplynout dříve než dne 23. 6. 2017, tj. 270. den po právní moci rozhodnutí odvolacího orgánu. K tomu je třeba připomenout, že lhůta neběží do doby odstranění nedostatků žádosti cizince, popř. po dobu běhu lhůty, ve které může cizinec odstranit nedostatky své žádosti (viz § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců). V daném případě bylo řízení přerušeno přinejmenším usnesením ze dne 21. 2. 2017, usnesením ze dne 30. 3. 2017 a v návaznosti na žádost samotného stěžovatele (resp. jeho právního zástupce) také usnesením ze dne 11. 5. 2017. Z uvedeného je zcela zřejmé, že žalovaný nebyl ke dni podání žaloby (27. 2. 2017), ani ke dni vydání rozsudku krajského soudu (29. 5. 2017) nečinný a ani nejzažší lhůta pro vydání rozhodnutí stanovená v § 169 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců dosud neuběhla. Krajský soud proto nepochybil, pokud žalobu jako nedůvodnou podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl. Kasační námitka stěžovatele není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji zamítl. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel úspěch neměl a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, a proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 9. srpna 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu