



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **T. P. T. N.**, zastoupená Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2017, č. j. 8 A 6/2017 – 36,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2017, č. j. 8 A 6/2017 – 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 2. 3. 2016 na Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Jelikož žalovaný o její žádosti včas nerozhodl, požádala žalobkyně dne 2. 12. 2016 Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Následně byla výzvou ze dne 5. 12. 2016 vyzvána k odstranění vad žádosti z března 2016. K odstranění vad byla žalobkyni poskytnuta lhůta 35 dní a současně bylo řízení po tuto dobu přerušeno podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu. Poté, co žalobkyně odstranila vytýkané vady, vyzval ji žalovaný přípisem ze dne 11. 1. 2017 o pokračování v řízení. V návaznosti na výsledky pobytové kontroly v místě pobytu žalobkyně vyzval žalovaný přípisem ze dne 21. 1. 2017 žalobkyni o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Dne 6. 2. 2017 rozhodla Komise o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti tak, že žalovanému přikázala, aby po odpadnutí překážky, pro niž bylo řízení přerušeno, vydal do 270 dnů ode dne, kdy přerušování řízení skončilo, rozhodnutí ve věci žádosti

žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Usnesením ze dne 8. 2. 2017 pak žalovaný určil žalobkyni lhůtu k uplatnění jejího práva navrhnout důkazy, činit jiné návrhy a vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, a to do dne 13. 2. 2017.

[2] Žalobou na ochranu proti nečinnosti podanou dne 4. 1. 2017 (tj. před tím, než Komise rozhodla o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti) se žalobkyně domáhala, aby Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) uložil žalovanému povinnost vydat do 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí ve věci řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Městský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl. Vycházel přitom z § 169 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), podle něhož, nelze-li 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. Ačkoli žalobkyně podala svou žádost způsobem, který měl za následek zahájení správního řízení, nebylo o ní možné rozhodnout bezodkladně, neboť nebyla doplněna zákonem požadovanými podklady. Městský soud dále zohlednil, že se žádost dostala do faktické dispozice žalovaného nikoli dne 2. 3. 2016, kdy byla podána na zastupitelském úřadě, ale později v blíže neznámé době, a tak žalovaný nemohl být činný ihned po jejím podání. S ohledem na absenci nutných příloh byl žalovaný nucen vyzvat žalobkyni k doplnění žádosti a k přerušení řízení do dne 11. 1. 2017. Od tohoto data řízení pokračuje a žalovaný je povinen vydat rozhodnutí. Ke splnění této povinnosti ovšem Komise jakožto nadřízený orgán stanovila žalovanému lhůtu 270 dnů, jež k datu podání žaloby ani ke dni vydání napadeného rozsudku neuplynula, neboť skončí až dne 9. 10. 2017. Proto městský soud neshledal žalobu důvodnou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž konstatuje, že není zřejmé, proč nečinný žalovaný opětovně dostává možnost vést správní řízení v plné délce zákonné lhůty stanovené k vydání rozhodnutí. Stěžovatelka svou žádost podala již dne 2. 3. 2016, a tudíž lhůta k vydání rozhodnutí uplynula v prosinci 2016, avšak žalovaný byl během jejího trvání nečinný. Významné je také to, že žalovaný až dne 5. 12. 2016, tedy po marném uplynutí lhůty a po podání žádosti k uplatnění opatření proti nečinnosti, vydal rozhodnutí o přerušení řízení a výzvu k odstranění vad žádosti. Ode dne 23. 1. 2017, kdy žalovaný odeslal stěžovatelce poslední přípis, je opět nečinný, ačkoliv mu nic nebrání ve vydání rozhodnutí o věci samé, a je tedy zřejmé, že rozhodnutí Komise zneužívá. Za těchto okolností je rozhodnutí Komise zcela nepřiměřené okolnostem případu, neboť důsledky nečinnosti žalovaného jsou přenášeny na stěžovatelku, přestože by žalovanému mělo být vzhledem k jeho dosavadní nečinnosti uloženo napravit své jednání vydáním rozhodnutí v co nejkratší lhůtě. Závěrem stěžovatelka odkazuje na názor Nejvyššího správního soudu vyslovený za obdobné situace v rozsudku sp. zn. 9 Azs 344/2016.

[4] Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný shrnuje skutkové okolnosti projednávané věci a vyjadřuje svůj souhlas s odůvodněním napadeného rozsudku. Nezpochybňuje, že stěžovatelčinu žádost je třeba pokládat s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu za podanou. Proto žalovaný žádost dne 4. 12. 2016, kdy se o ní dozvěděl, zaevidoval, přidělil jí spisovou značku a nyní o ní vede řízení. Žalovaný se domnívá, že nebyl a není nečinný, neboť lhůta určená Komisi k vydání rozhodnutí skončí v září 2017. Takto stanovou lhůtu pokládá žalovaný za přiměřenou. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

pokračování

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a podmínka dle § 105 odst. 2 s. ř. s. (zastoupení advokátem) je také splněna.

[6] Stěžovatelka nepodřadila své námitky pod žádný ze zákonem stanovených důvodů podle § 103 s. ř. s. Z její kasační stížnosti je však zřejmé, že uplatňuje důvody dle písm. a) a d), neboť namítá nesprávné posouzení právní otázky městským soudem, když tvrdí, že městský soud neměl aprobovat stanovení nové lhůty k vydání rozhodnutí a měl sám žalovanému uložit povinnost vydat rozhodnutí v co nejkratší lhůtě, a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, když uvádí, že nejsou zřejmé rozhodovací důvody, pro které má mít žalovaný možnost vést správní řízení opakovaně v plné délce zákonné lhůty. Subsumpce kasačních důvodů pod zákonná ustanovení je součástí právního hodnocení Nejvyšším správním soudem, a nejde tedy o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS; veškerá judikatura zdejšího soudu je dostupná z www.nssoud.cz). Kasační stížnost je přípustná.

[7] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku a shledal, že napadený rozsudek touto vadou netrpí. Městský soud se sice výslovně nevyjádřil k tomu, proč pokládal Komisi stanovenou lhůtu 270 dnů za přiměřenou, z odůvodnění je však patrné, že se domníval, že žalovaný mohl ve věci reálně začít konat až dne 11. 1. 2017, kdy bylo ukončeno přerušení řízení. V tento okamžik bylo řízení před žalovaným fakticky na samém začátku, což mělo odůvodňovat lhůtu stanovenou v plné délce zákonné lhůty. Dříve žalovaný dle mínění městského soudu rozhodovat nemohl jednak proto, že žádosti stěžovatelky nedisponoval, a jednak pro absenci povinných příloh žádosti, k jejichž doložení byl nucen stěžovatelku nejprve vyzvat.

[9] Ačkoliv Nejvyšší správní soud nevyhovuje námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, dává stěžovatelce zapravdu, že městský soud posoudil rozhodnou otázku, zda žalovaný byl či nebyl nečinný, nesprávně, a tedy je dán zrušovací důvod dle § 101 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[10] Městský soud v napadeném rozsudku správně uvedl, že podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. „[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“. Jde-li o řízení vedené podle správního řádu, je takovým prostředkem, jenž musí být před podáním žaloby proti nečinnosti bezvýsledně vyčerpán, žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Bezvýslednému vyčerpání prostředku ochrany odpovídá zejména situace, kdy nadřízený správní orgán (zde Komise) žádosti účastníka nevyhověl, popř. ve třicetidenní lhůtě o žádosti nerozhodl. Teprve v takovém případě je žaloba přípustná (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 – 59, publ. pod č. 3409/2016 Sb. NSS, konkrétně odst. [20]).

[11] Stěžovatelka po uplynutí zákonné lhůty 270 dnů od podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podala dne 2. 12. 2016 žádost

Komisi o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Dne 4. 1. 2017, kdy stěžovatelka podala žalobu k městskému soudu, již Komisi uplynula třicetidenní lhůta k rozhodnutí. Jejím marným uplynutím byla naplněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 s. ř. s. Je tedy nepochybné, že ke dni podání žaloby byla stěžovatelka oprávněna žalobu podat.

[12] Ve věci je rozhodující odpověď na otázku, zda a případně jaký má mít vliv na rozhodování soudu skutečnost, že po podání žaloby (dne 6. 2. 2017) přijal nadřízený správní orgán (Komise) opatření proti nečinnosti, kterým přikázal nečinnému žalovanému, aby ve stanovené lhůtě vydal rozhodnutí.

[13] K této otázce Nejvyšší správní soud ve stěžovatelkou zmiňovaném rozsudku ze dne 23. 3. 2017, č. j. 9 Azs 344/2016 – 22, jímž byla řešena věc skutkově i právně obdobná s nyní souzenou věcí, konstatoval, že účelem žaloby na ochranu proti nečinnosti není to, aby správní orgán ve věci aktivně činil úkony, ale to, aby bylo dosaženo cíle správního řízení, tedy konečného rozhodnutí ve věci samé, případně vydání osvědčení, a to z povahy věci v co nejbližší době. V tomto smyslu je pak třeba vyložit i podmínku vyčerpání prostředků ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Ta při respektování principu subsidiarity umožňuje zajištění ochrany práv soudní moci v případě, že správní orgány v tomto selhaly. „Pokud by bylo umožněno přiblížit ke později přijímaným opatřením proti nečinnosti spočívajícím ve stanovování či prodlužování lhůt nadřízeným správním orgánem [§ 80 odst. 4 písm. a) a d) správního řádu], aniž by tato opatření reálně vedla žalovaného k vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení v průběhu řízení před soudem, pouze by se tím oddalovalo poskytnutí ochrany právu na vydání rozhodnutí či osvědčení. (...)

[30] Zkoumání naplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků nápravy v průběhu řízení, by navíc vedlo k absurdním důsledkům. Pokud by tomu tak mělo být, pak by měl krajský soud žalobu odmítnout (případně zamítnout), protože v průběhu řízení před ním by nadřízený správní orgán vydal opatření proti nečinnosti, ve kterém by stanovil správnímu orgánu novou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Po jejím marném uplynutí by účastník opět podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, o které by nadřízený správní orgán v zákonné lhůtě nerozhodl. V důsledku toho by tedy účastník znovu přistoupil k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správnímu orgánu. V průběhu druhého soudního řízení by nadřízený správní orgán opět vydal opatření proti nečinnosti, v důsledku čehož by soud musel znovu žalobu odmítnout, případně zamítnout. Tím by bylo možno zajištění ochrany soudní moci neustále oddalovat.

[31] Navíc by v důsledku připuštění takového výkladu, jak správně poukazuje stěžovatel, mohlo dojít k překročení lhůty stanovené v § 80 odst. 1 s. ř. s. pro podání nečinnostní žaloby, která činí jeden rok ode dne, kdy ve věci, ve které se žalobce domáhá ochrany, marně uplynula lhůta stanovená zákonem pro vydání rozhodnutí či osvědčení. To by pak znamenalo, že by účastník byl zbaven možnosti podat nečinnostní žalobu a byl by mu tak znemožněn přístup k soudu.

[32] Uvedenou argumentaci nepřímou podporuje i výše zmíněný rozsudek rozšířeného senátu sp. zn. 5 As 9/2015, ze kterého plyne, že podmínka bezvýsledného vyčerpání dle § 79 odst. 1 s. ř. s. musí být žalobcem splněna při podání žaloby. Jelikož se jedná o zvláštní podmínku řízení (je nutné ji vyčerpat před podáním žaloby) není možné, aby došlo k jejímu dodatečnému splnění poté, co je žaloba již podána. Obdobný závěr by měl tedy platit i pro situaci, kdy nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti spočívající ve stanovování či prodlužování lhůt přijme až po uplynutí lhůty pro jeho přijetí a po podání žaloby. Je nelogické, aby se u žalobce jednalo o podmínku, kterou musí splnit před podáním žaloby, ale správní orgány by mohly docílit zániku splnění této podmínky až po jejím podání, aniž by došlo k vydání požadovaného rozhodnutí či osvědčení, tedy skutečnému ukončení nečinnosti.“

[14] V citovaném rozsudku pak Nejvyšší správní soud uzavřel, že bezvýsledné vyčerpání možností pro nápravu nečinnosti správního orgánu je pouze podmínkou pro podání žaloby, která nemůže mít vliv na další řízení a samotný rozsudek. Zkoumá se proto pouze na začátku řízení. Přijetí opatření proti nečinnosti by mohlo být relevantní pro posouzení věci pouze nepřímou

pokračování

tehdy, pokud by skutečně vedlo k tomu, že by žalovaný v průběhu soudního řízení rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení vydal.

[15] Ze shora uvedených závěrů, které jsou plně aplikovatelné na nyní souzenou věc a od nichž není dán důvod se odchýlit, plyne, že městský soud neměl v průběhu řízení přihlížet k přijetí opatření proti nečinnosti spočívajícího v příkázání žalovanému, aby ve lhůtě 270 dnů vydal rozhodnutí. Nemohl proto žalobu zamítnout s konstatováním, že Komise vydala opatření, ve kterém stanovila novou lhůtu pro vydání rozhodnutí, z čehož plyne, že žalovanému běží tato nová lhůta a není nečinný. Městský soud měl pouze na začátku řízení prověřit, zda je naplněna podmínka dle § 79 odst. 1 s. ř. s., a dále zkoumat, zda je žalovaný ke dni rozhodnutí nečinný či nikoliv (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Obsahem opatření Komise se městský soud neměl zvláště zabývat, ale naopak měl sám s ohledem na okolnosti dané věci stanovit lhůtu pro vydání rozhodnutí o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny a její délku určit.

[16] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že na stěžovatelčinu žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny podanou na zastupitelském úřadu společně se stížností je třeba pohlížet jako na účinně podanou, a tedy způsobilou zahájit správní řízení (k tomu viz recentní rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52). Z přípisu zastupitelského úřadu ze dne 27. 4. 2016, č. j. 631/2016-HANOI-III, plyne, že žádost „byla pracovníkem zastupitelského úřadu přijata k dalšímu řízení.“ To, že žádost nebyla předána žalovanému k rozhodnutí tak, aby o ní mohl v zákonem stanovené lhůtě rozhodnout, ale že žalovaný žádost zaevidoval až dne 4. 12. 2016 (jak plyne z usnesení Komise ze dne 6. 2. 2017, jímž bylo přijato opatření proti nečinnosti žalovaného) a až poté začal ve věci činit faktické úkony (zejména vyzval k doplnění žádosti), přitom nemůže jít při rozhodování o nečinnosti žalovaného a při určování lhůty k vydání rozhodnutí k tíži stěžovatelky. Stanovení nové lhůty k vydání rozhodnutí v plné délce zákonné lhůty proto Nejvyšší správní soud nepokládá za přiměřené.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 20. července 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu