



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců: JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **D. T. A., státní příslušnost Vietnam**, t. č. neznámého pobytu, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem v Brně, Příkop 8, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu,

T a k t o:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce se včas podanou žalobou dne 31. 8. 2016 domáhal u Městského soudu v Praze ochrany proti nečinnosti správního orgánu a uváděl, že dne 26. 10. 2015 na velvyslanectví České republiky v Hanoji, (dále jen „ZÚ Hanoj“), podal žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky za účelem sloučení rodiny podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, předpisů, (dále „zákon o pobytu cizinců“). Lhůta pro vydání rozhodnutí marně uplynula a rozhodnutí o této žádosti dosud nebylo vydáno.

Žalobce dne 27. 7. 2016 marně žádal Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, o provedení opatření proti nečinnosti.

Žalobce připojil kopii stížnosti podle § 175 správního řádu ze dne 26. 10. 2015 adresovanou ZÚ Hanoj, jejíž přílohou byla „žádost o povolení k dlouhodobému pobytu včetně náležitostí tak, jak ji žadatel dnes osobně podal na ZÚ ČR v Hanoji“. Jednalo se o stížnost na pracovníka ZÚ Hanoj a žalobce v ní mj. uváděl, že po převzetí žádosti o povolení pobytu pracovníkem ZÚ Hanoj byla tato žádost zástupci žadatele vrácena, přestože žadatel na podání a vyřízení žádosti trval.

Žalobce připojil kopii odpovědi ZÚ Hanoj ze dne 22. 12. 2015, č. j. 1722/2015-HANOI-IV, na jeho stížnost, v níž se mj. uvádí, že D. T. A. podal žádost povolení k trvalému pobytu. Žadatel však nebyl k podání žádosti řádně zaregistrován. Žadatelé jsou do čekárny konzulárního úseku přijímáni pouze na základě prokázání platné registrace k podání dané žádosti. Stížnost nebyla shledána důvodnou a její přílohy byly vráceny.

Žalobce žádal, aby soud uložil žalovanému Ministerstvu vnitra povinnost do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku rozhodnout ve správním řízení o jeho žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

Žalovaný správní orgán ve svém vyjádření ze dne 21. 10. 2016 uvedl, že s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek č. j. 2 Azs 128/2016 ze dne 11. 8. 2016), dne 1. 9. 2016 tuto žádost zaevidoval a přidělil ji sp. zn. OAM-1393/TP-2016. Následně dne 19. 9. 2016 Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců vydala opatření proti nečinnosti č. j. MV-105765-3/SO-2016 a žalovanému přikázala vydat rozhodnutí ve věci žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu na území České republiky. Lhůta byla stanovena do 180 dnů ode dne doručení opatření v souladu s § 169 zákona o pobytu cizinců. Žalovaný tvrdil, že není nečinný a navrhnul, aby soud žalobu odmítl jako neodůvodněnou pro její předčasnost podle § 46 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního.

Žalobce ve své replice ze dne 2. 11. 2016 setrval na podané žalobě s tím, že je proti smyslu zákona, aby opatřením proti nečinnosti začala žalobci znovu běžet zákonná lhůta 180 dnů pro vydání rozhodnutí.

Městský soud v Praze ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 1. 6. 2017, č. j. 8 A 155/2016 – 67, kterým uložil žalovanému povinnost, aby do 30 dnů od právní moci rozsudku vydal rozhodnutí o žádosti žalobce a uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 19.342 Kč a to k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Sedláka. Žalovaný podal proti rozsudku Městského soudu v Praze kasační stížnost, kterou shledal Nejvyšší správní soud důvodnou a rozsudkem ze dne 20. 9. 2017, č. j. 9 Azs 184/2017 – 31, zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění zrušující rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl následující.

„Žádost o povolení k trvalému pobytu byla podána ve Velvyslanectví v Hanoji dne 26. 10. 2015. Zákonná 180 denní lhůta pro vydání rozhodnutí dle § 169 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců marně uplynula. Žalobce proto dne 27. 7. 2016 požádal nadřízený správní orgán o uplatnění opatření proti nečinnosti. Na tuto žádost zareagovala Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců tím, že dne 19. 9. 2016 vydala opatření proti nečinnosti, ve kterém uložila povinnost rozhodnout o žádosti žalobce v nové lhůtě 180 dnů. Stěžovatel o žádosti rozhodl usnesením ze dne 26. 10. 2016, č. j. OAM-13931-5/TP-2016 tak, že ji dle § 43 odst. 1 písm. a) spr. ř. odložil.

Z § 81 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že soud rozhoduje u žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Z předloženého soudního spisu vyplývá, že městský soud rozhodoval bez jednání, pouze na základě podkladů ze správního spisu. Bylo však jeho povinností v případě, že jednání nenařídil, zjistit skutkový stav přímo k datu rozhodování a mít s určitostí potvrzeno, že stěžovatel rozhodnutí ve věci nevydal (viz rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2010, č. j. 8 Ans 1/2009 – 72, č. 2258/2011 Sb. NSS). Městský soud proto rozhodoval na základě neúplné zjištěného skutkového stavu, neboť při svém rozhodnutí vůbec nevzal v úvahu rozhodnutí

správních orgánů, která byla do doby vydání rozsudku vydána. Tím, že nezjistil správně skutkový stav, tak jak mu ukládá § 81 odst. 1 s. ř. s., zatížil své rozhodnutí vadou, která mohla mít vliv na zákonnost (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).“

Nejvyšší správní soud se nevyjádřil k tomu, zda ve věci vydané rozhodnutí, jakož i případný další postup správní orgánů, již znamenají, že žalovaný není ve věci nečinný. K povaze usnesení o odložení věci podle § 43 spr. ř. upozornil na svůj rozsudek ze dne 9. 2. 2017, č. j. 4 Azs 236/2016 – 43.

Po té, co byla věc dle § 110 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) vrácena Městskému soudu v Praze, rozhodl tento v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., bez nařízení jednání, neboť žalobce s tímto postupem souhlasil a žalovaný se ve stanovené lhůtě nevyjádřil, tedy se má za to, že s tímto postupem souhlasil, a posoudil věc následovně:

Podle § 81 odst. 1 s. ř. s. rozhodoval Městský soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, přičemž při rozhodování byl Městský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem, tedy že žalovaný ve věci vydal rozhodnutí, usnesení ze dne 26. 10. 2016, č. j. OAM-13931-5/TP-2016, přičemž však posouzení zda toto vydané rozhodnutí jakož i případný další postup znamenají, že žalovaný není ve věci nečinný, nechal na Městském soudu v Praze.

Stěžejním bodem v projednávané věci tedy je, zda usnesení žalovaného ze dne 26. 10. 2016, č. j. OAM-13931-5/TP-2016, kterým dle § 43 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004, správní řád (dále jen „správní řád“) žádost odložil, představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Dle § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpал 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. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.

Dle § 43 odst. 1. písm. a) správního řádu není řízení o žádosti (§ 44) 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.

Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 2. 2017, č. j. 4 Azs 236/2016 – 43, který se týkal obdobné věci, konstatoval následující „Žaloba na ochranu před nečinností představuje subsidiární prostředek vůči žalobě proti rozhodnutí. Je to i logické, neboť tam, kde se lze bránit žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s., musí existovat rozhodnutí, a nečinnostní žaloba je tudíž pojmově vyloučena (přiměřeně srovnaj např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 - 52). Posouzení zákonnosti rozhodnutí, resp. usnesení vydaného

správním orgánem v rámci žaloby na ochranu proti nečinnosti je s ohledem na subsidiární povahu řízení podle § 79 s. ř. s. možné jen výjimečně tam, kde takový úkon nemá povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (např. usnesení o přerušení řízení, jež se žalovaný správní orgán na svou obranu dovolává) a kde na posouzení jeho zákonnosti závisí odpověď na otázku, zda v okamžiku rozhodování soudu byl žalovaný již povinen ve věci žalobce rozhodnout. To však není tento případ.

Rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. jsou totiž nejen úkony, které založily, změnily, zrušily či závazně určily práva a povinnosti žalobce, ale též úkony, které by založení, změnu, zrušení či závazné určení práv a povinností žalobce mohly přivodit, pokud by je správní orgán vydal v souladu s tím, čeho se žalobce ve správním řízení domáhal (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, č. 792/2006 Sb. NSS).

Institut odložení věci upravený v § 43 správního řádu umožňuje správnímu orgánu, aby za splnění zde uvedených podmínek odložil věc usnesením bez zahájení řízení. Tento postup je výjimkou z jinak platné zásady, že řízení je zahájeno dnem doručení žádosti nebo návrhu věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (§ 44 odst. 1 správního řádu), a též výjimkou ze zásady, dle níž se správní rozhodnutí (largo sensu) vydává ve správním řízení.

*Protože usnesením o odložení věci podle § 43 správního řádu správní orgány věc končí, a určují tak její právní osud, je toto rozhodnutí významným zásahem do právní sféry žadatele. Tento závěr je nadto podpořen také tím, že rozhodnutí je činěno mimo správní řízení, v důsledku čehož nemá žadatel procesní postavení účastníka správního řízení, přičemž žádosti nejenže není vyhověno, ale dokonce není ani věcně posouzena. To vše svědčí pro soudní přezkoumatelnost takového rozhodnutí. Tento závěr je podpořen rovněž argumentem *reductio ad absurdum*, podle něhož by byla ze soudního přezkumu vyloučena také ta rozhodnutí, kterými by správní orgány zcela účelově odkládaly i jednoznačně oprávněné žádosti a návrhy, což by ve svém důsledku mohlo vést k odepření přístupu k soudu [srov. shodné závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem již dříve ve vztahu k usnesení o odložení věci podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu v rozsudku ze dne 18. 3. 2010, č. j. 3 Ads 128/2009 - 71, č. 2050/2010 Sb. NSS, nebo ve vztahu k usnesení o odložení věci podle § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců v rozsudku ze dne 30. 5. 2012, č. j. 4 As 14/2012 - 17].*

Vzhledem k tomu, že potenciální dopady do právní sféry žalobce se (v situaci, kdy není pochyb o tom, že jde o jeho žádost a spor je veden jen o to, kdo byl osobně přítomen jejímu podání) od případů již Nejvyšším správním soudem posuzovaných nijak neliší ani v případě usnesení o odložení žádosti podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu, podléhá i toto usnesení (resp. rozhodnutí o odvolání proti němu) přezkumu ve správním soudnictví. Proto důvodností vydání takového usnesení se nelze zabývat v rámci řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti – pro toto řízení je podstatné, že stěžovatel svoji povinnost zabývat se podáním žalobce splnil, a nebylo-li takové usnesení zrušeno, není nečinný. Zda se své povinnosti zhostil řádně, tj. zda vydané usnesení o odložení věci bylo vydáno v souladu se zákonem, může žalobce zpochybňovat řádným procesním způsobem v odvolacím řízení a následně primární cestou soudní ochrany, kterou v rámci správního soudnictví představuje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.“

Dle citovaného judikátu představuje usnesení o odložení žádosti podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a vydal-li žalovaný uvedené usnesení, které nebylo zrušeno, není žalovaný nečinný.

Městský soud v Praze tedy shledal žalobu nedůvodnou, neboť žalovaný ve věci nebyl nečinný, když ve věci vydal dne 26. 10. 2016 usnesení, č. j. OAM-13931-5/TP-2016, kterým dle § 43 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004, správního řádu žádost odložil. Ke dni rozhodování soudu tedy žalobce svoji povinnost zabývat se podáním navrhovatele splnil a jeho rozhodnutí (usnesení ze dne 26. 10. 2016 usnesení, č. j. OAM-13931-5/TP-2016) nebylo zrušeno.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

P o u č e n í:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 19. prosince 2017

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
S. K.