



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci **žalobkyň: a) T. H. N., nar. X, b) T. T. L. N., nar. X**, obě státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, obě zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalobkyním se vrací přeplatek na soudním poplatku ve výši 4 000 Kč. Tato částka bude žalobkyním vyplacena z účtu Městského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyní Mgr. Marka Sedláka, advokáta.**

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení a žalobní tvrzení

Žalobkyně se žalobou ze dne 31.8.2016 domáhají ochrany proti nečinnosti žalovaného. Uvedly, že dne 26. 10. 2015 podaly na Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny. Uvedly, že lhůta pro vydání rozhodnutí o žádostech marně uplynula, a proto dne 29. 7. 2016 podaly Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, o nichž Komise doposud nerozhodla. Žalobkyně uvedly, že žádosti jim byly zastupitelským úřadem proti jejich vůli vráceny. Tento nezákonný postup

však dle názoru žalobkyň nemá vliv na to, že podáním žádostí byla dne 26. 10. 2015 řízení zahájena, řízení stále trvají a nebyla ukončena v zákonem předepsané lhůtě. Žalobkyně tedy navrhly, aby Městský soud v Praze uložil žalovanému povinnost vydat do třiceti dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí ve věci jejich žádostí.

II. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve vyjádření k žalobě konstatoval, že dle dostupných informací byly dne 26. 10. 2015 na recepci zastupitelského úřadu zástupcem žalobkyň podány stížnosti (k nimž byly připojeny žádosti), které však nebyly shledány důvodnými. Žalovaný vydal dne 26. 10. 2016 usnesení, kterým žádosti podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu odložil, neboť z žádostí nebylo možné zjistit, kdo je podal. Komise se návrhy žalobkyň na uplatnění opatření proti nečinnosti zabývala a dne 20. 9. 2016 vydala opatření proti nečinnosti, ve kterém žalovanému přikázala vydat rozhodnutí o žádostech, a to do 270 dnů od doručení opatření proti nečinnosti. Lhůta pro rozhodnutí o žádostech byla stanovena v souladu s § 169 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“). Žalovaný tedy konstatoval, že dne 26. 10. 2016 naplnil opatření proti nečinnosti, vydané nadřízeným správním orgánem, a rozhodl tak ve stanovené lhůtě. Žalovaný podotkl, že nelze přehlédnout, že lhůta stanovená v opatření proti nečinnosti dosud ve věcech žalobkyň neuplynula. Žalovaný shrnul, že usnesením vydaným ve věci žalobkyň naplnil opatření proti nečinnosti, neboť rozhodl, a to dříve, než uplynula stanovená lhůta.

Žalovaný tak má za to, že nebyl a není nečinný, a proto navrhl, aby Městský soud v Praze žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl pro předčasnost, případně ji zamítl pro nedůvodnost.

III. Replika žalobkyň

Na vyjádření žalovaného reagovaly žalobkyně replikou ze dne 14. 11. 2016, v níž uvedly, že žalovaný nesprávně a příliš úzce vykládá § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu, když s ohledem na zákonný požadavek na osobní podání žádosti dochází k závěru, že skutečnost, kdo žádost podal, musí být zřejmá z listin. Takový výklad považovaly žalobkyně za nezákonný, neboť by umožňoval odložení věci i v případě, kdy by cizinec svou žádost podal osobně, avšak zastupitelský úřad by tento způsob přijetí žádosti nepotvrdil, přičemž cizinec by neměl důkazy prokazující, že žádost podal osobně. Žalovaný pominul, že není problém objektivně zjistit, kdo žádosti žalobkyň podal, resp. že je žalobkyně podaly osobně. Tomu byly přítomny obě žalobkyně a další žadatelé, kteří tentýž den stejným způsobem podali své žádosti. Jako svědek osobních podání žádostí byla přítomna i paní D. T. T. N., nar. X., bytem S., B., která doprovázela žalobkyně, aby mohla svědčit o tom, jakým způsobem zastupitelský úřad jedná s klienty právního zástupce žalobkyň. Žalobkyně rovněž namítly, že usnesení o odložení věci jsou nicotná podle § 77 odst. 1 správního řádu, neboť žalovaný není k jejich vydání vůbec věcně příslušný. Podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu je věcně příslušným k vydání usnesení pouze ten orgán, vůči kterému byla podání (žádosti) učiněna. Žádosti byly podány na zastupitelském úřadu a žalovaný tak posuzoval úkon, který nebyl učiněn vůči němu, ale vůči jinému správnímu orgánu. Komise jakožto nadřízený orgán žalovaného navíc vydala příkaz rozhodnout ve věci probíhajícího řízení o žádosti. Komise tedy posoudila řízení o žádostech jako zahájené. Tomu však usnesení o odložení věci neodpovídá, neboť jeho podstatou je to, že žádné řízení o žádostech neprobíhá. Žalobkyně

konstatovaly, že osobním dopravením žádosti do dispozice zastupitelského úřadu bylo řízení zahájeno. Pokud existuje pochybnost o tom, zda cizinec podal žádost osobně, je tuto pochybnost třeba řešit v jeho prospěch. Tato pochybnost je navíc lehce zhojitelná tím, že se cizinec předvolá na zastupitelský úřad a jeho totožnost jakožto podatele se ověří dodatečně. Žalobkyně uzavřely, že daná problematika již byla „vyjudikována“ způsobem, který je pro žadatele nejvýhodnější. Pokud soudy poskytnou ochranu podaným žádostem tím, že vyhoví žalobám na ochranu proti nečinnosti, pak si žadatelé nemusí znovu zajišťovat povinné náležitosti k žádostem a mají soudem zaručenou lhůtu, ve které musí žalovaný o žádostech rozhodnout. Žalobkyně podotkly, že žádosti podaly zcela shodným způsobem jako ve věci řešené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 2 Azs 128/2016 – 54.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

Městský soud v Praze přistoupil k projednání žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s, přičemž rozhodl bez jednání, za podmínek daných § 51 odst. 1 věta první s. ř. s.

Soud k argumentaci žalovaného neshledal důvod pro odmítnutí žaloby pro předčasnost, neboť to, zda se žalovaný tvrzené nečinnosti dopustil, je samotným předmětem soudního řízení, tedy otázkou důvodnosti žaloby (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 164, publ. pod č. 2181/2011 Sb. NSS).

Žaloba není důvodná.

Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí: *Ten, kdo bezvýsledně vyčerpal 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.* Podle § 81 odst. 1 s. ř. s. platí: *Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.*

V dané věci soud především zdůrazňuje, že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu subsidiárním prostředkem ochrany, a neměla by tak nacházet uplatnění tam, kde se žalobce může domoci ochrany „klasickou“ cestou, tedy prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 – 76). Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu tedy nemůže být úspěšná, pokud žalovaný správní orgán vydal (do dne rozhodnutí soudu) rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Soud ze správního spisu ověřil, že ve věci žádosti žalobkyně a) vydal žalovaný podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu usnesení o odložení věci dne 26. 10. 2016, pod č. j. OAM-15857-5/TP-2016; MV-142721-2/OAM-2016. Rovněž ve věci žádosti žalobkyně b) vydal žalovaný podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu usnesení o odložení věci dne 26. 10. 2016, pod č. j. OAM-27158-5/DP-2016; MV-142889-2/OAM-2016. Obě citovaná usnesení o odložení věci ze dne 26. 10. 2016 jsou obsahově prakticky totožná a žalovaný téměř čtyři strany jejich odůvodnění zakončil konstatováním, že nebylo zřejmé, kdo žádosti (společně se stížnostmi) zastupitelskému úřadu osobně předal (podal), resp. že žalovaný již objektivně nemůže zjistit totožnost této osoby.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 3. 2010, č. j. 3 Ads 128/2009 – 71, publ. pod č. 2050/2010 Sb. NSS, konstatoval, že usnesení o odložení věci podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu (resp. rozhodnutí o odvolání proti němu) je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a žaloba proti němu je přípustná. Výše uvedený závěr lze bezpochyby aplikovat i v nyní posuzované věci, v níž žalovaný vydal usnesení o odložení věci nikoli podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu, ale dle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť i v dané věci žalovaný vydáním usnesení ze dne 26. 10. 2016 věc podaných žádostí žalobkyň skončil a určil tak jejich právní osud, tedy rozhodl o žádostech způsobem předvídaným zákonem (viz zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu a v něm citovanou judikaturu). Nejvyšší správní soud rovněž v minulosti posuzoval přímo případ žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v níž žalovaný správní orgán odvolání žalobce odložil podle § 43 odst. 1 správního řádu a konstatoval, že k nečinnosti žalovaného správního orgánu za dané procesní situace dojít nemohlo, neboť práva žalobce jsou adekvátně chráněna prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí o odložení věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2015, č. j. 3 As 131/2015 – 55).

Soud na základě výše uvedeného shrnuje, že v dané věci žalovaný usneseními ze dne 26. 10. 2016 srozumitelně zformuloval a obsáhle odůvodnil svůj právní názor na žádosti žalobkyň, citovaná usnesení je tedy třeba považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., vydaná o předmětných žádostech. Proti závěrům žalovaného se žalobkyně mohou bránit odvoláním (ze správního spisu ostatně vyplývá, že žalobkyně proti citovaným usnesením odvolání skutečně podaly, a to dne 31. 10. 2016) a následně podáním správních žalob proti rozhodnutí správního orgánu, kde mohou plně uplatnit své výhrady proti obsahu citovaných usnesení. Naopak posuzování zákonnosti a správnosti usnesení ze dne 26. 10. 2016 nemůže být předmětem řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. V dané věci tedy soud nemůže přezkoumávat tvrzení žalobkyň (vznesené v žalobě a v replice k vyjádření žalovaného) zpochybňující zákonnost usnesení ze dne 26. 10. 2016 (tj. např. že výklad § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu provedený žalovaným je nezákonný; že pochybnost o tom, zda cizinec podal žádost osobně, je třeba řešit ve prospěch cizince apod.), neboť tyto námitky nemohou nic změnit na závěru, že žalovaný nebyl ve věci žádostí žalobkyň nečinný. Nezpůsobilost těchto námitek v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu lze demonstrovat i na tom, že žalobkyně do repliky k vyjádření žalovaného doslova převzaly podstatnou část textu svých odvolání ze dne 31. 10. 2016; právě odvolání je přitom v dané situaci adekvátní procesní prostředek ke zpochybnění usnesení o odložení věci (správní řád podání odvolání proti usnesení o odložení věci nevylučuje, srov. § 81 odst. 1 správního řádu). Namísto není ani poukaz žalobkyň na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 2 Azs 128/2016 – 54, neboť ve věci řešené Nejvyšším správním soudem žalovaný usnesení o odložení věci či jiné obdobné rozhodnutí nevydal.

Z argumentů žalobkyň směřujících proti usnesením ze dne 26. 10. 2016 může mít v žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu opodstatnění pouze poukaz na údajnou nicotnost uvedených usnesení.

Nicotnost totiž představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí, jež jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za rozhodnutí správního orgánu o veřejných subjektivních právech považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, publ. pod č. 793/2006 Sb. NSS). Žalobkyně odvozovaly

nicotnost usnesení ze dne 26. 10. 2016 z toho, že žalovaný nebyl k jejich vydání vůbec věcně příslušný, neboť posuzoval úkon, který nebyl učiněn vůči němu, ale vůči jinému správnímu orgánu (zastupitelskému úřadu). K tomu soud uvádí, že podle § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné správní rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný. S ohledem na výše uvedené obecné principy posuzování nicotnosti správních rozhodnutí je však zřejmé, že nicotnost ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu způsobují pouze ty nejtěžší vady příslušnosti. Absolutní nedostatek věcné příslušnosti nastává tehdy, jestliže o věci nerozhoduje orgán k tomu určený, nýbrž orgán, jemuž jsou k rozhodování svěřeny věci obsahově odlišné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 87/2013 – 131).

Soud je však toho názoru, že v nyní posuzované věci se o takový případ absolutní věcné nepřislušnosti ani hypoteticky jednat nemůže. Již z úvodního ustanovení zákona o pobytu cizinců (§ 1 odst. 1) je patrné, že předmětem této právní úpravy je vymezení působnosti Policie České republiky, Ministerstva vnitra a Ministerstva zahraničních věcí. K tomu soud uvádí, že hodnocení otázek související s vymezením působnosti jednotlivých správních orgánů rozhodujících podle zákona o pobytu cizinců je mnohdy právně složité, což lze demonstrovat i na tom, že tyto otázky jsou v současné době předmětem rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, a to dokonce ve dvou samostatných řízeních (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 10 Azs 153/2016 – 35, a ze dne 7. 12. 2016, č. j. 7 Azs 227/2016 – 27). Lze tedy shrnout, že Ministerstvo vnitra nepochybně je orgánem obecně (odborně) příslušným k rozhodování otázek související se vstupem cizinců na území České republiky (resp. s podmínkami pobytu cizinců na území České republiky), a nelze tedy v dané věci dovést jeho absolutní (bez bližšího zkoumání zřejmý či na první pohled patrný) nedostatek věcné příslušnosti ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu. I pokud by tedy soud následně skutečně shledal nepřislušnost žalovaného k vydání usnesení ze dne 26. 10. 2016, což by také mělo být posouzeno v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, pak by z hlediska nikoliv absolutního a na první pohled nikoliv patrného nedostatku příslušnosti šlo o vadu „pouhé“ nezákonnosti, nikoli nicotnosti.

V. Závěr

Městský soud v Praze z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že žalobkyně se domáhaly soudní ochrany proti nečinnosti žalovaného neoprávněně, neboť žalovaný o jejich žádostech rozhodl usneseními ze dne 26. 10. 2016. Městský soud v Praze tedy podanou žalobu podle § 81 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměly ve věci úspěch, proto jim soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, a žalovanému v souvislosti se soudním řízením žádné náklady nevznikly. Soud si je sice vědom toho, že v době podání žaloby (dne 31. 8. 2016) ještě nebylo ve věci rozhodnuto, nicméně žalobkyně o vydání usnesení ze dne 31. 10. 2016 nepochybně věděly, avšak namísto zpětvzetí žaloby pro pozdější chování žalovaného reagovaly replikou (jejíž část nadto byla téměř doslova převzata z odvolání proti citovaným usnesením), v níž se neúspěšně pokoušely zpochybnit citovaná usnesení, a potažmo tak jejich význam ve vztahu k tvrzené nečinnosti žalovaného. V takovém případě tedy žalobkyně musí nést nepříznivý následek svého procesního neúspěchu.

Podle § 10 odst. 1 věta první a druhá zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, soud vrátí poplatek z účtu soudu, jestliže jej zaplatil ten, kdo k

tomu nebyl povinen. Bylo-li na poplatku zaplacen více, než činila poplatková povinnost, vrátí soud přeplatek. Soudní poplatek za žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu činí 2 000 Kč [srov. položka 18 bod 2 písm. d) přílohy k zákonu o soudních poplatcích], přičemž v dané věci jej bylo třeba zaplatit za každou z žalobkyň. Soudní poplatek za nyní podanou žalobu tedy činil 4 000 Kč (k zaplacení této částky byly rovněž žalobkyně vyzvány výzvou ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 A 156/2016 – 27). Žalobkyně však zaplatily soudní poplatek v celkové výši 8 000 Kč, tedy o 4 000 Kč více, než činila jejich poplatková povinnost. Soud tedy třetím výrokem tohoto rozsudku rozhodl tak, že jim bude do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku tento přeplatek vrácen, a to k rukám jejich zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

V Praze dne 31. ledna 2017

JUDr. Naděžda Řeháková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková