



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci žalobkyně **M. U.**, ukrajinské státní příslušnice, narozené dne ..., bytem v P. 6, R. 2610/11, zastoupené Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem v Praze 1, Opletalova 25, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra České republiky**, se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 3, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu

t a k t o:

- I. Ministerstvo vnitra České republiky je povinno rozhodnout o žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu ze dne 7. 5. 2015 ve lhůtě šedesáti dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku.**
- II. Žalobkyni se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.**
- III. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění

Žalobkyně se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného správního orgánu podle ustanovení § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Žalobkyně uvedla, že je žadatelkou o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky. Tuto žádost iniciovala u žalovaného dne 7. 5. 2015. Podle ustanovení § 169 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném ke dni zahájení správního řízení (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) je správní orgán povinen rozhodnout o žádosti žalobkyně bezodkladně, nejpozději však do šedesáti dnů od podání

žádosti. S ohledem na skutečnost, že tato lhůta již uplynula, má žalobkyně za to, že žalovaný správní orgán je nečinný.

Žalobkyně dále v podané žalobě uvedla, že v reakci na podaný návrh na provedení opatření proti nečinnosti vydal nadřízený správní orgán dne 22. 4. 2016 opatření proti nečinnosti č. j. MV-54170-2/SO-2016, kterým přikázal žalovanému vydat rozhodnutí do třiceti dnů ode dne doručení tohoto opatření. I tato přikázaná lhůta ke dni podání žaloby uplynula marně a žalobkyně dosud nebyla informována o tom, že o její žádosti bylo rozhodnuto.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že podle jeho názoru blanketní žaloba směřuje proti postupu správních orgánů z toho důvodu, že žalovaný správní orgán od dne podání žaloby nerozhodl o žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu. Žalovaný popírá oprávněnost u podané žaloby a nesouhlasí s ní, neboť není a ani nebyl nečinný, v řízení koná úkony potřebné pro vydání rozhodnutí. V průběhu správního řízení tak žalovaný provádí nezbytné úkony ke zjištění skutečného stavu ve věci, zejména k zodpovězení otázky, zda žalobkyně splňuje podmínky, které stanoví zákon o pobytu cizinců na území České republiky pro udělení jí žádaného pobytového statusu. Délka řízení je podle názoru žalovaného ovlivněna tím, že žalobkyně nedokládá doklady, stanovené zákonem o pobytu cizinců, k čemuž je opakovaně vyzývána.

Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 4. 10. 2016 zástupce žalobkyně odkázal na podanou žalobu a na repliku k vyjádření žalovaného. Shrnul dosavadní průběh řízení před správním orgánem a zdůraznil, že opakované výzvy k doplnění dokladů a neakceptování dokladů žalobkyní předložených způsobil žalovaný a že byly významně překročeny jak zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí, tak i lhůta pro vydání rozhodnutí stanovená nadřízeným správním orgánem v uplatněném opatření proti nečinnosti. Proto je podle názoru žalobkyně důvodný závěr, že žalovaný je v této věci nečinný. Zástupce žalovaného správního orgánu se jednání soudu nezúčastnil, svoji neúčast řádně a včas omluvil, soud proto postupoval podle § 49 odstavec 3 s. ř. s. a jednal a rozhodl o podané žalobě v nepřítomnosti žalovaného.

Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Žalobkyně podala dne 7. 5. 2015 žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky, toto řízení je vedeno pod č. j. OAM-7249/TP-2015.

Dne 7. 5. 2015 zaslal žalovaný žalobkyni výzvu k odstranění vad žádosti o povolení k trvalému pobytu a zároveň řízení podle § 64 odst. 1) písm. e) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, přerušil na dobu deseti dnů, kterou určil žalobkyni k odstranění vad žádosti.

Dne 28. 5. 2015 zaslal žalovaný žalobkyni vyrozumění o pokračování v řízení a zároveň ji vyzval k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí.

Dne 4. 6. 2015 byl se žalobkyní sepsán protokol o seznámení účastníka řízení s podklady pro vydání rozhodnutí a dne 17. 8. 2015 žalovaný zaslal žalobkyni výzvu k odstranění vad žádosti o povolení k trvalému pobytu. Zároveň znovu řízení přerušil na dobu deseti dnů, po kterou běží žalobkyni lhůta k odstranění vad žádosti.

Dne 16. 9. 2015 bylo žalobkyni žalovaným zasláno vyrozumění o pokračování v řízení a dne 7. 10. 2015 byl sepsán další protokol o seznámení účastníka řízení s podklady pro vydání rozhodnutí.

Dne 14. 1. 2016 vydal žalovaný usnesení o přerušení řízení a zároveň vyzval žalobkyni k odstranění vad žádosti, uvedených v připojené výzvě.

Dne 12. 4. 2016 zaslal žalovaný žalobkyni vyrozumění o pokračování řízení, a dne 2. 6. 2016 zaslal další výzvu k odstranění vad žádosti o povolení k trvalému pobytu a usnesením z téhož dne řízení znovu na dobu osmi dnů přerušil.

Dne 22. 4. 2016 podala žalobkyně ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců opatření proti nečinnosti, na které reagovala Komise vydaným opatřením proti nečinnosti ze dne 22. 4. 2016, č. j. MV-54170-2/SO-2016, jímž přikázala odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra vydat rozhodnutí ve věci řízení o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu na území České republiky do třiceti dnů ode dne doručení tohoto opatření.

Dne 2. 6. 2016 vydal žalovaný usnesení o přerušení řízení a zároveň vyzval žalobkyni k odstranění vad žádosti, když požadoval doložení původu finančních prostředků, z nichž žalobkyně spolu s nezletilou dcerou na území České republiky žije. K odstranění vad žádosti žalobkyni stanovil osmidenní lhůtu ode dne doručení výzvy.

Dne 14. 6. 2016 žalovaný usnesením prodloužil na žádost žalované podle § 39 odst. 2 správního řádu lhůtu k doložení žádosti podle výzvy ze dne 14. 6. 2016 z původní osmidenní lhůty na lhůtu třicet dnů ode dne doručení usnesení.

Dne 14. 7. 2016 žalobkyně prostřednictvím svého zástupce požádala o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti, stanovené výzvou ze dne 2. 6. 2016, o dalších třicet dnů. Žádost odůvodnila komplikacemi při obstarávání požadovaných dokladů.

Městský soud v Praze se v první řadě – nejen k námitce žalovaného o tom, že jde o tzv. „blanketní“ žalobu – zabýval otázkou splnění zákonem stanovených podmínek pro věcné projednání podané žaloby z hlediska jejího obsahu. K otázce, zda žaloba je věcně způsobilá projednání, tj. zda je dostatečně určitá a obsahuje dostatečně konkrétní údaje, Městský soud v Praze uvádí:

Podle § 80 odst. 3 s. ř. s. žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat

- a) označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá,
- b) vyličení rozhodujících skutečností,
- c) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává,
- d) návrh výroku rozsudku.

Pokud jde o písm. a), považuje soud za dostačenou specifikaci, pokud žalobkyně v žalobě uvádí, že se jedná o řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu, vedené pod č. j.

OAM-7249/TP-2015. Ostatně ani žalovaný neměl žádné pochybnosti, které věci se žaloba týká, a tuto náležitost je tak třeba mít za splněnou.

Pokud jde o písm. c), žalobkyně se žádných důkazů nedovolávala, proto nelze o splnění nebo nesplnění této náležitosti vůbec hovořit (k žalobě byla doložena kopie žádosti, respektive kopie vydaného opatření proti nečinnosti).

Pokud jde o písm. d), má soud za to, že žalobkyně dostatečným způsobem návrh rozsudku uvedla a žalovaný ostatně ani opak v tomto směru netvrdil.

Spor může vyvstat ohledně náležitosti uvedené pod písm. b). I v případě této náležitosti má soud za to, že ji podaná žaloba splňuje. Žalobkyně totiž v žalobě uvádí, jakou žádost podala, kterému orgánu ji podala, kdy se tak stalo a že o ní dosud nebylo rozhodnuto s tím, že dle jejího názoru mělo být o žádosti rozhodnuto ve lhůtě šedesáti dnů. Uvádí, že byly doloženy všechny požadované náležitosti a rovněž je uvedeno, kdy uplatnila opatření proti nečinnosti s tím, že na ně nebylo reagováno do podání žaloby. Takové vyličení považuje soud za dostatečné.

Nemůže být ovšem na druhé straně sporu o tom, že by bylo v daném případě vhodnější, kdyby byla žaloba formulována podrobněji, zejména jestliže nečinnost správního orgánu netrvá po celou dobu od podání žádosti. Jak vyplynulo z vyjádření žalovaného a z předloženého správního spisu, pro posouzení věci bylo nutno zjistit a ověřit ještě další údaje, které žaloba neobsahovala a které musely být žalobkyni známy. Uvedení takových údajů je v zájmu žalobkyně, protože tím přispívá tím k rychlosti a hospodárnosti řízení, na druhou stranu ohledně včasnosti podání musí soud odpovídající údaje ověřit i sám.

Soud proto shledal žalobu schopnou věcného projednání i v té podobě, jak byla podána. Je totiž třeba vzít do úvahy, že v řízení o ochraně před nečinností správního orgánu správní soud sám zjišťuje skutkový stav a rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozsudku. Jedná se tedy ve své podstatě o řízení nalézací. Oproti řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se tak jedná o významný rozdíl, neboť v tomto typu řízení soud (mimo jiné) „pouze“ přezkoumává, zda skutkový stav zjištěný správními orgány byl zjištěn způsobem odpovídajícím zákonu a poskytuje dodatečnou oporu pro rozhodnutí. Zjišťování skutkového stavu soudem v tomto typu řízení je tak do značné míry omezeno (a to i zákonem). Tomuto rozdílu ostatně odpovídá i zákonná formulace náležitostí jednotlivých typů žalob. Zatímco žaloba proti rozhodnutí správního orgánu musí podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. obsahovat „žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné“, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti postačuje, pokud žaloba obsahuje podle § 80 odst. 3 písm. b) s. ř. s. vyličení rozhodujících skutečností.

Soud na základě výše uvedeného přistoupil k meritornímu projednání žaloby a dospěl k následujícím závěrům:

Žalobkyně se podanou žalobou domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného správního orgánu podle ustanovení soudního řádu správního, přičemž podle § 79 odst. 1 s. ř. s. 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. Podle § 81 s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost

vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se tak lze nepochybně domáhat, aby v případě nečinnosti správního orgánu soud uložil příslušnému nečinnému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí, nebo osvědčení. Nelze se však domáhat uložení povinnosti vydat jakékoli rozhodnutí, či jakékoli osvědčení, ale jen ta rozhodnutí a osvědčení, která lze považovat za správní akty, jako výsledky činnosti správních orgánů při výkonu veřejné správy. Zcela základním předpokladem pro uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí, či osvědčení je skutečnost, že správní orgán je nečinný při vydání takových rozhodnutí, nebo osvědčení, jež se vyznačují příslušnými náležitostmi těchto správních aktů. Současně se musí jednat o takové rozhodnutí, které je správní orgán oprávněn vydat ve věci samé, tj. materiální správní akt, upravující hmotně právní postavení účastníka řízení.

Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je právním institutem správního soudnictví, který přichází v úvahu tam, kde je správní orgán nečinný, tedy, kde nevydává rozhodnutí v situaci, kdy je povinen ve věci rozhodnout. Touto žalobou proto nelze ve smyslu uvedeného nahrazovat jiné prostředky soudní ochrany účastníka řízení.

Soud se zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky pro to, aby žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. Podle ustanovení § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců je správní úřad povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. V případě, že nelze vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, je správní úřad povinen vydat rozhodnutí do šedesáti dnů ode dne zahájení řízení.

Z výše podrobně popsaného obsahu spisového materiálu je zřejmé, že po podání žádosti dne 7. 5. 2015 a po opakovaném seznámení s podklady pro rozhodnutí byl žalovaným opakovaně shledáván důvod pro přerušení tohoto řízení o žádosti žalobkyně. Důvodem bylo z hlediska správního orgánu nedostatečně prokázaného zajištění finančních prostředků k trvalému pobytu žalobkyně na území České republiky.

Ze spisového materiálu dále vyplývá, že v daném řízení byla nadřízeným orgánem žalovaného shledána jeho nečinnost ke dni 22. 4. 2016. Žalovaný však ve věci nevydal rozhodnutí ani po vydání opatření proti nečinnosti, kterým mu bylo uloženo vydat rozhodnutí do třiceti dnů.

Městský soud v Praze dospěl po provedeném řízení k závěru, že žaloba má své opodstatnění, když se neztotožnil s obranou žalovaného, že nebyl ve věci nečinný, když od počátku června 2016, tj. od uplynutí lhůty uvedené ve vydaném opatření, až do dne projednání věci soudem rozhodnutí o žádosti nevydal, pouze dne 2. 6. 2016 vydal – v pořadí již čtvrtou výzvu k odstranění stále stejné vady žádosti, a následně ke dvěma žádostem žalobkyně dvakrát prodloužil lhůtu ke splnění povinnosti podle uvedené výzvy. Soud musel akceptovat jednak skutečnost, že zákonem o pobytu stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí nebyla dodržena, jednak skutečnost, že nečinnost žalovaného shledal i nadřízený správní orgán, což vyplývá z opatření proti nečinnosti, vydaného Komisí pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

Soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že žalovaný byl v řízení o žádosti žalobkyně od 2. 6. 2016 nečinný, a tato nečinnost trvá, když do doby rozhodování soudu o žalobě nebylo o žádosti žalobkyně rozhodnuto. Skutečnost, že v době soudního jednání bylo řízení přerušeno usnesením ze dne 2. 6. 2016, nemůže předcházející nečinnost a

důvodnost podané žaloby zvrátit. Opačný výklad by v takovém případě představoval návod k účelovému postupu správních orgánů a je proto nutno dovodit, že nečinnost trvá, když rozhodnutí ve věci vydáno ke dni rozhodnutí soudu o žalobě, i přes opatření proti nečinnosti nadřízeným orgánem, nebylo. Soud proto podané žalobě vyhověl a žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí. K tomu mu stanovil přiměřenou lhůtu, aby žalovaný mohl vyhodnotit podklady k žádosti a rozhodnutí vydat.

Při úvaze o délce lhůty pro vydání rozhodnutí městský soud zohlednil skutečnost, že je mu z úřední činnosti známo, že žalovaný správní úřad vyřizuje značné množství žádostí cizinců o vydání rozhodnutí ve věcech pobytových. Z uvedeného důvodu soud stanovil žalovanému jako přiměřenou šedesátidenní lhůtu, přičemž vzal v úvahu skutečnost, že stanovená lhůta žalovanému umožňuje reagovat i za situace, že by účastník řízení požadovanou součinnost správnímu orgánu neposkytl.

Městský soud v Praze rozhodl podle § 60 odstavec 7 s. ř. s. o tom, že se ve věci úspěšné žalobkyni právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává. Tento výrok soud odůvodňuje tím, že ze spisového materiálu správního orgánu byly zjištěny skutečnosti, ze kterých vyplývá, že na délce správního řízení se významně podílí i sama žalobkyně, která nepředložila veškeré požadované doklady. Dále se na průtazích v řízení žalobkyně podílí i opakovanými žádostmi o prodloužení lhůt, stanovených správním orgánem ve výzvách k odstranění vad žádosti. V době, kdy byla zástupcem žalobkyně podána žaloba na ochranu proti nečinnosti (3. 6. 2016), byla situace taková, že o pouhý den dříve dne 2. 6. 2016 byla žalobkyně správním orgánem vyzvána k předložení dokladů ve stanovené osmidenní lhůtě, a následně žalobkyně prostřednictvím svého zástupce žádá dne 14. 6. 2016 o prodloužení této lhůty o třicet dnů, což následně opakuje i žádostí ze dne 14. 7. 2016, tedy již v době, kdy se žalobkyně podanou žalobou domáhala vydání rozhodnutí a zároveň svojí nečinností v řízení toto znemožňuje. Tento podíl žalobkyně na délce správního řízení nelze proto pominout a promítl se tak do výroku o nákladech řízení.

Žalovaný správní orgán nebyl ve věci samé úspěšný, proto soud podle § 60 odstavec 1 s. ř. s. rozhodl o tom, že nemá právo na náhradu nákladů řízení, ostatně žalovanému žádné prokazatelné a účelně vynaložené náklady nad rámec běžných činností správního orgánu v řízení před soudem ani nevznikly.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí 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). Případně-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 ustanovení § 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 4. října 2016

JUDr. Hana V e b e r o v á ,
předsedkyně senátu