



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobkyně: **V. T. T. H.**, zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem 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

Žalobkyně dne 7. 8. 2015 podala podnět k provedení přezkumného řízení podle ust. § 94 odst. 1 správního řádu, a to o přezkum rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců č.j. MV-138065-3/SO/sen-2013 ze dne 12.6.2015, kterým Komise zamítla její odvolání ve věci prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Komise toto rozhodnutí vydala s odůvodněním, že k dokladům předloženým žalobkyní v průběhu odvolacího řízení nepřihlédla s ohledem na zásadu koncentrace řízení uvedenou v § 82 odst. 4 správního řádu. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí

nepodala správní žalobu a až později se seznámila s právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku 5 As 7/2011-48 ze dne 7. 4. 2011, který zcela jasně hovoří v její prospěch, totiž, že o koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu je správní orgán I. stupně v řízení zahajovaném na návrh povinen účastníka řízení poučit s ohledem na ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu. Z toho je možno dovodit, že nesplnění povinnosti správního orgánu I. stupně poučit žalobkyni o koncentraci řízení má za následek, že odvolací orgán byl povinen přihlížet i k důkazům, které žalobkyně předložila až v průběhu odvolacího řízení. Žalobkyně o koncentraci řízení poučena nebyla, doklady požadované v řízení o prodloužení dlouhodobého pobytu předložila až v odvolacím řízení a její odvolání bylo Komisí pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců přesto zamítnuto právě s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu, což je v rozporu s právním názorem Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k marnému uplynutí lhůty pro podání žaloby proto žalobkyni nezbyla jiná cesta, než s odkazem na tento názor brojit proti nezákonnému rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců podnětem k provedení přezkumného řízení. Tento podnět byl Komisí dne 8.10.2015 postoupen ministrovi vnitra a žalobkyně má za to, že od 8.10.2015 proto začala žalovanému běžet subjektivní dvouměsíční lhůta pro zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 správního řádu, která žalovanému skončí 8. 12. 2015. I přes zcela jednoznačný právní názor Nejvyššího správního soudu v rozsudku 5 As 7/2011-48 ze dne 7.4.2011 obdržela žalobkyně dne 20.10.2015 sdělení žalovaného ze dne 12.10.2015 č.j. MV-138065-8/SO-2013, kde žalovaný tento názor ignoruje a dokonce činí závěr v neprospěch žalobkyně, když uvádí, že *„právní názor týkající se aplikace § 36 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. ve spojení s § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., tj. povinnost správního orgánu poučit o koncentraci řízení, byl vysloven v tomto rozsudku ve vztahu k řízení vedenému z moci úřední, v němž má být uložena povinnost. K řízením zahajovaným na návrh se Nejvyšší správní soud vyjádřil pouze tak, že v řízeních o žádosti je zásada koncentrace řízení plně namístě, neboť je v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil potřebné doklady“*. Žalobkyně poukázala na to, že v rozsudku je jasně uvedeno, že na řízení z moci úřední, ve kterých má být uložena povinnost, se koncentrace řízení vůbec nevztahuje a proto nemá správní orgán ani poučovací povinnost, logicky tedy ve všech ostatních případech, včetně řízeních zahájených na návrh, správní orgán I. stupně poučovací povinnost o koncentraci řízení má a tato povinnost dokonce vyplývá ze základních zásad správního řízení konkrétně z § 4 odst. 2 správního řádu. Z ustanovení § 94 odst. 1 věta první správního řádu je možno dovodit zákonnou povinnost správních orgánů zahájit přezkumné řízení vždy, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Toto ustanovení nehovoří o skutečné nezákonnosti rozhodnutí jako o podmínce zahájení přezkumného řízení, protože k tomu, aby správní orgány byly povinny zahájit přezkumné řízení, postačuje již pouhá důvodná pochybnost o zákonnosti rozhodnutí. Rozhodnutí, jehož přezkumu se žalobkyně domáhala, bylo vydáno přesto, že žalobkyně nebyla v řízení před správním orgánem I. stupně poučena o koncentraci řízení. Pokud existuje názor Nejvyššího správního soudu, který říká, že ze základních zásad správního řízení povinnost poučit o koncentraci řízení vyplývá, pak takový názor jistě důvodnou pochybnost o zákonnosti rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců zakládá a tím zakládá i povinnost žalovaného k zahájení přezkumného řízení. Žalovaný však svoji povinnost zahájit přezkumné řízení nesplnil a tím zkrátil žalobkyni na jejích právech. Podnět k provedení přezkumného řízení není návrhem na zahájení řízení, žalobkyně nicméně i přesto legitimně očekává, že žalovaný jako orgán veřejné moci, bude postupovat v souladu se zákonem a s názorem Nejvyššího správního soudu v

otázce, která je pro žalobkyni mimořádně důležitá. Její právo na podání podnětu k provedení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 věta třetí správního řádu obsahuje i právo, aby žalovaný v subjektivní lhůtě dvou měsíců zahájil přezkumné řízení, neboť je splněna podmínka důvodné pochybnosti o tom, že rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců je v souladu s právními předpisy. Nezákonný zásah žalovaného tak spočívá v tom, že žalovaný odmítá svým sdělením ze dne 12. 10. 2015 zahájit přezkumné řízení, přestože je k tomu, vzhledem ke splnění zákonných podmínek, z moci úřední povinen, a tím hrozí, že marně uplyne subjektivní lhůta dvou měsíců podle § 96 odst. 1 správního řádu. Nezákonný zásah žalovaného do svých práv dovodila žalobkyně rovněž ze zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Z definice nesprávného úředního postupu v § 13 uvedeného zákona je možno dovodit, že v případě marného uplynutí lhůty žalovaného pro zahájení přezkumného řízení vznikne žalobkyni nárok na náhradu škody a na zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.

Žalovaný ve vyjádření odmítl, že by byla shledána důvodná pochybnost o zákonnosti rozhodnutí Komise ze dne 12. 6. 2015. Přezkumné řízení z moci úřední lze zahájit jen tehdy, dospěje-li správní orgán k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Není tedy možné, aby došlo k marnému uplynutí dvouměsíční subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení. Toto řízení je dozorčím prostředkem, na který nemá žalobkyně nárok. Navíc žalovaný poukázal na to, že žalobkyně nevyužila svého práva podat proti rozhodnutí Komise žalobu podle § 65 soudního řádu správního.

Při jednání dne 25. února 2016 setrval zástupce žalobkyně na předestřené skutkové i právní argumentaci a navrhl, aby soud žalobě vyhověl a aby žalovanému zakázal jednak pokračovat v porušování práva žalobkyně na zahájení přezkumného řízení, jednak pokračovat v neplnění své povinnosti zahájit přezkumné řízení.

Městský soud v Praze přezkoumal postup žalovaného a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Z obsahu správního spisu soud zjistil, že usnesením Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky č. j. OAM-28114-20/DP-2012 ze dne 6. 8. 2013 bylo zastaveno řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - účast v právnické osobě podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně neodstranila vady své žádosti. Odvolání žalobkyně zamítla Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců dne 12. 6. 2015 pod č. j. MV-138065-3/SO/sen-2013 s tím, že nepřihlédla k potvrzení Finančního úřadu pro hlavní město Prahu o neexistenci daňových nedoplatků a k potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení o neexistenci splatných nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, a to s ohledem na zásadu koncentrace řízení podle ust. § 82 odst. 4 správního řádu, protože žalobkyně tato potvrzení předložila až v rámci odvolacího řízení. Dne 7. 8. 2015 se žalobkyně obrátila na Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců s podnětem k provedení přezkumného řízení rozhodnutí o odvolání ze dne 12. 6. 2015, v němž poukázala na to, že v řízení zahájeném na návrh je povinností správního orgánu I. stupně poučit účastníka řízení o koncentraci řízení, jinak se něj tato koncentrace nevztahuje. Poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 7/2011-48 ze dne 7. 4. 2011, v němž soud uvedl, že ust. § 82

odst. 4 správního řádu nelze použít v řízení zahajovaném z moci úřední, ale že v řízení zahajovaném na návrh jsou účastníci oprávněni navrhopat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Správní orgán I. stupně však žalobkyni nepoučil o tom, že v odvolacím řízení nebude moci uplatňovat nové důkazy a vzhledem k nesplnění této povinnosti je pak rozhodnutí Komise nezákonné v důsledku procesní chyby správního orgánu I. stupně. Tento podnět pak ministr vnitra vyřídil sdělením č. j. MV-138065-8/SO-2013 s tím, že nebyl shledán důvod pro zahájení přezkumného řízení.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Podle ust. § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Takovým zásahem bude sice zpravidla konání ze strany správního orgánu, tedy jeho aktivní činnost, ale může jím být i jeho nekonání, a to za okolností, kdy je povinen konat (například zahájit určité řízení).

V nyní projednávané věci však o takový případ nejde. Žalobkyně se svým podnětem domáhala toho, aby žalovaný zahájil přezkumné řízení podle ust. § 94 a násl. správního řádu, avšak na zahájení takového řízení není nárok. U přezkumného řízení „jde se o dozorčí nástroj správních orgánů, uplatňovaný z moci úřední podle instanční hierarchie. Není tedy mimořádným opravným prostředkem, účastníci, stejně jako kdokoliv jiný, mohou případně pouze upozornit na nezákonná rozhodnutí podnětem.“ (viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C. H. Beck. 2009. s. 417). Posouzení toho, zda označené správní rozhodnutí skutečně je nezákonné nebo nikoliv, je výlučně na správním orgánu, nadřízeném správnímu orgánu, který takové rozhodnutí vydal, resp. na vedoucím ústředního orgánu státní správy. Je tedy jen na jeho úvaze, zda a jak tento dozorčí prostředek použije. Účastník řízení je oprávněn podat tomuto orgánu podnět k takovému konání, avšak tento podnět není žádostí (návrhem), která by měla za následek zahájení řízení, a jedná se tedy jen o upozornění na to, že podle názoru účastníka není původní rozhodnutí v souladu se zákonem. Správní orgán pak nemá povinnost přezkumné řízení zahájit, a podle ust. § 94 odst. 1 správního řádu je pouze povinen podateli do 30 dnů sdělit, že důvody pro zahájení přezkumného řízení neshledal. Tuto povinnost ministr vnitra splnil, neboť prokazatelně žalobkyni sdělil, že přezkumné řízení nezahájí a z jakých důvodů. Je-li pak přezkumné řízení dozorčím nástrojem nadřízeného správního orgánu, nemůže být tento nadřízený orgán donucen k tomu jej použít, a to ani zásahovou žalobou. Posouzení toho, zda je dána pochybnost o tom, jestli dřívější správní rozhodnutí je anebo není v souladu s právními předpisy, je svěřeno výlučně nadřízenému orgánu a jeho úvaze. Jinak vyjádřeno, nadřízený orgán má pouze povinnost se s podnětem k přezkumnému řízení vypořádat, ale není povinen vypořádat se s ním tak, jak si přeje podatel onoho podnětu. Tento stav neznamená zkrácení práv žalobkyně, která byla účastníkem správního řízení, neboť ta disponuje žalobou podle ust. § 65 a násl. soudního řádu správního, jejímž prostřednictvím se mohla domáhat svých tvrzených práv. Jestliže tento právní instrument nevyužila,

nemůže tento nedostatek odstranit cestou žaloby proti nezákonnému zásahu, jelikož ta je nástrojem doplňkovým k žalobě proti správnímu rozhodnutí.

Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. dubna 2011, č. j. 5 As 7/2011 – 48, skutečně konstatoval, že:

„Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady.“

Byť tento názor byl v označeném rozsudku uveden toliko *obiter dictum*, neboť předmětem rozhodování Nejvyššího správního soudu byla především jiná právní otázka, je nutno na něj brát ohled. Pokud by tedy byl uplatněn například v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního, bylo by nutno se jím řídit. Jak ale vyloženo výše, při úvaze o tom, zda zahájit přezkumné řízení nebo nikoliv, je nadřízený správní orgán zcela nezávislý a účastník řízení si nemůže vymoci takový závěr jeho úvah, jak by preferoval.

Ze všech uvedených důvodů tedy Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně, a proto ji podle ust. § 87 odst. 3 soudního řádu správního zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 3 soudního řádu správního, když žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

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 (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 nejblíže 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 25. února 2016

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková