



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Marcely Rouskové a JUDr. Hany Pipkové v právní věci žalobkyně: **H. L.**, st. přísl. Brazílie, zast. Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph.D., advokátem, se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra České republiky**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Praha 7, Nad štolou 3, pošt. schr. 21/OAM, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem

t a k t o :

I. Žaloba se z a m í t á .

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala určení, že nečinnost, které se žalovaný dopustil v řízení sp.zn.: OAM-08016/PP-2013, představuje nezákonný zásah. Alternativně žalobkyně navrhovala, aby soud žalovanému přikázal odstranit nezákonný stav, resp. nečinnost v řízení sp.zn. OAM-08016/PP-2013. Současně požadovala náhradu nákladů řízení.

V žalobě žalobkyně uvedla, že dne 3.7.2013 podala k rukám žalovaného žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu dle ust. § 87b zákona č. 326/1999 Sb. Dle § 169 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb. byl podle žalobkyně žalovaný povinen vydat rozhodnutí bezodkladně, přičemž pokud nešlo vydat rozhodnutí bezodkladně, tak zákon stanoví mezní lhůtu v délce 60 dní. Žalovaný nicméně lhůtu pro vydání rozhodnutí nedodržel, byl tedy ve věci nečinný. Žalobkyně využila instituty pro boj s nečinností správního orgánu (opatření proti nečinnosti ze dne 14.11.2013, žaloba na ochranu proti nečinnosti vedená u Městského soudu v Praze pod sp.zn. 6A 9/2014).

Žalobkyně předmětnou žalobou žádá, aby se soud zabýval otázkou, zda-li ignorance vydaného opatření proti nečinnosti představuje nezákonný zásah do práv žalobkyně, a zda-li je či není nezákonným zásahem nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí.

Žalobkyně tvrdí, že bylo nezákonně zasaženo do jejích práv s tím, že předmětem nezákonného zásahu je nečinnost správního orgánu, který nevydal rozhodnutí ve lhůtě určené § 169 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb. Dobou trvání nezákonného zásahu je doba vymezená prvním dnem po uplynutí zákonné lhůty k vydání rozhodnutí, coby začátkem doby, a dnem podání žaloby, coby koncem doby; alternativně doba počíná běžet prvním dnem, kdy bylo mařeno vydané opatření proti nečinnosti, resp. lhůta v něm uvedená. Požadovaný zásah do sféry žalobkyně pak představuje samotná nečinnost žalovaného, resp. zásah do veřejných subjektivních práv žalobkyně, tj. práva na spravedlivý proces, porušení § 2 odst. 3 a § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť nebyla šetřena práva žalobkyně a žalovaný postupoval způsobem, na základě kterého vznikaly žalobkyni zbytečné náklady, a žalobkyně byla celkově zatěžována, jelikož v souvislosti s předmětnou nečinností byla prohlubována nejistota žalobkyně a vznikly náklady na právní zastoupení.

Dále žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.12.2012, č.j. 2Ans 15/2012-27, v němž Nejvyšší správní soud uvedl: „*Nezákonnost zásahu lze posuzovat jen v rámci žaloby podle § 82 s.ř.s.; jen zde je soud oprávněn určit, že zásah je nebo byl nezákonný, a pokud trvá, může jej soud i zakázat (§ 87 odst. 2 s.ř.s.). V rámci žaloby na ochranu proti nečinnosti soud zkoumá, zda správní orgán není nečinný, či zda činnost neefektivními úkony pouze nepředstírá; deklarace nezákonnosti úkonu, který má charakter zásahu, tomuto žalobnímu typu nepřísluší.*“ Z uvedeného žalobkyně dovozuje, že nezákonná nečinnost správního orgánu nebyla již kompenzována vydáním rozsudku o povinnosti vydat ve lhůtě uvedené v rozhodnutí, když soud se otázkou deklarace nezákonného zásahu správního orgánu nezabývá.

Žalobkyně také uvedla, že pokud by zvažovala podání žaloby na náhradu škody vzniklou nesprávným úředním postupem správního orgánu, je pro její procesní postavení zásadní, aby existoval rozsudek soudu, kterým by byla stanovena nezákonnost zásahu. Žalobkyně přitom upozornila, že každý cizinec od podání žádosti o vydání pobytového oprávnění odvozuje své budoucí plány.

Na podporu výše uvedeného závěrem žalobkyně poukázala i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.6.2004, č.j. 2 Ans 1/2004-64, v němž Nejvyšší správní soud podle žalobkyně připustil nezákonný zásah spočívající v nečinnosti správního orgánu, a na usnesení Ústavního soudu ze dne 8.3.2005, sp.zn. I. ÚS 618/04, kde bylo podle žalobkyně mimo jiné uvedeno, že „orgány státní správy mohou nepochybně zasáhnout do práv, včetně ústavních tím, že jsou nečinné při provádění jiných úkonů, než vydávání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Takové případy pokrývá ust. 82 a násl. s.ř.s. s cílem zajistit dostatečně účinnou ochranu práv i tam, kde nečinnost nespočívá v nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, přesto však újmu na právech působí“.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě konstatoval, že nebyly naplněny zákonné předpoklady aplikace ust. § 82 zákona č. 150/2002 Sb. (dále jen „s.ř.s.“), neboť ochrana může být dle tohoto ustanovení poskytnuta pouze vůči nezákonnému, nikoliv zákonnému zásahu správního orgánu. Žalovaný trval na tom, že postupoval plně v souladu se zákonem a neporušil žádný právní předpis. Ve věci žádosti žalobkyně o povolení přechodného pobytu pak dne 24.4.2014 vydal meritorní rozhodnutí a v současné době posuzuje odvolací orgán odvolání žalobkyně. S ohledem na tyto skutečnosti tedy podle žalovaného nepřichází v úvahu trvání stavu, který žalobkyně nazývá nezákonným zásahem a podle žalovaného jde žalobkyni pouze o konstatování, že zásah správního orgánu byl nezákonný. Žalovaný dále odkázal na

konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. na rozsudek ze dne 17.3.2005, č.j. 2 Aps 1/2005-65, kde je uvedeno, že o nezákonném zásahu je možno hovořit v situaci, kdy jsou naplněny jasně stanovené podmínky. Jednou ze základních podmínek existence nezákonného zásahu je aktivní činnost správního orgánu. Dále rovněž žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 2 Aps 3/2004. Podle žalovaného pod definici nezákonného zásahu nespadá v žalobě tvrzená nečinnost správního orgánu. Navrhl žalobu pro nedůvodnost zamítnout.

V rámci ústního jednání konaného dne 25.9.2014 účastníci řízení setrvali na svých právních názorech a procesních stanoviscích.

Zástupce žalobkyně uvedl, že žalobkyně se touto žalobou nedomáhá ochrany proti nečinnosti, neboť jak bylo v rámci ústního jednání řečeno, předmětné řízení bylo skončeno rozhodnutím, jež je již v právní moci, ale žalobkyně v rámci tohoto řízení požaduje pouze to, aby se soud zabýval otázkou, jestli průtahy v řízení byly nezákonné nebo zda byly v souladu se zákonem. Lhůta pro vydání rozhodnutí byla několikanásobně překročena, a proto podle zástupce žalobkyně nic nebrání tomu, aby bylo vydáno autoritativní rozhodnutí, kterým bude deklarována nezákonnost postupu správního orgánu.

Zástupkyně žalovaného mimo jiné především odkázala na rozsudek zdejšího soudu ze dne 2.7.2014, sp.zn. 3 A 47/2014.

Městský soud v Praze neshledal žalobu důvodnou a to z následujících důvodů:

Podle ust. § 82 s.ř.s. 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.

Podle ust. § 84 odst. 1 s.ř.s. žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.

Podle ust. § 84 odst. 2 s.ř.s. zmeškání lhůty nelze prominout.

Podle ust. § 85 s.ř.s. je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

Podle ust. § 87 odst. 1 s.ř.s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.

V dané věci se žalobkyně výslovně domáhá ochrany před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s.ř.s., tomu odpovídá jak samotná žaloba, tak žalobní petit, jímž požaduje vydání rozsudku, dle něhož má soud určit, že nečinnost, které se žalovaný dopustil v řízení sp.zn.: OAM-08016/PP-2013, představuje nezákonný zásah.

Městský soud v Praze, osmý senát se v předmětné věci ve značné míře ztotožnil se závěry k nimž dospěl třetí senát Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 2.7.2014 č.j. 3A 47/2014-34.

Jak konstatoval i třetí senát v rozsudku ze dne 2.7.2014 č.j. 3 A 47/2014-34 Nejvyšší správní soud v rozsudku z 19. 1. 2005, č. j. 1Afs 16/2004 - 90 uvedl, že „zákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti zásahu brojí; žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. je takovým právním prostředkem pouze tehdy, pokud právní řád jiné právní prostředky neposkytuje. Zákon tak jednoznačně upřednostňuje jiné formy ochrany před protiprávním konáním správních orgánů a tato soudní ochrana se uplatní jen tam, kde jiná ochrana není“

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení z 18.12.2008, č. j. 8Aps 6/2007 – 247 pak uvedl: „Posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“

Žalobkyně v žalobě argumentuje tím, že nečinnost správního orgánu může být sama o sobě nezákonným zásahem, na podporu svého závěru se dovolává rozsudku Nejvyššího správního soudu z 24.6.2004, č. j. 2Ans 1/2004 – 64 a usnesení Ústavního soudu z 8.3.2005, sp.zn. I. ÚS 618/04.

Městský soud v Praze se s žalobkyní shoduje v závěru, že v obecné rovině i nečinnost správních orgánů může být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s.ř.s., avšak nikoliv v posuzovaném případě. Ostatně je to zřejmé i z usnesení Ústavního soudu, kterého se sama žalobkyně dovolává. Ústavní soud uvedl, že „[...] posuzuje Ústavní soud nečinnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ve spojení s § 72 zákona o Ústavním soudu jako "jiný zásah orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv nebo svobod", ochrana se přitom netýká jen případů nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, ale zahrnuje i jiné situace, kdy příslušné orgány státní správy nekonaly, ač k tomu byly povinny, a tím zasáhly do ústavně zaručených práv. Zvláštní ochrana proti nečinnosti správního orgánu zakotvená v § 79 s. ř. s. se sice vztahuje pouze na nečinnost správního orgánu způsobenou nevydáním rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, orgány státní správy však mohou nepochybně zasáhnout do práv, včetně ústavních tím, že jsou nečinné při provádění jiných úkonů, než vydávání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Takové případy pokrývá ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. s cílem zajistit dostatečně účinnou ochranu práv i tam, kde nečinnost nespočívá v nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, přesto však újmu na právech působí. Rozpoznání, zda se jedná o v dané věci o nečinnost ve smyslu § 79 s. ř. s. či o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. je přitom pro stěžovatele významná, neboť se s ohledem na dispoziční zásadu řízení vystavuje riziku, že v případě procesního pochybení spočívajícího v podání nesprávné žaloby ve správním soudnictví pak v řízení o ústavní stížnosti proti jinému zásahu orgánu veřejné moci by Ústavní soud nemohl takové ústavní stížnosti vyhovět, byť by k stěžovatelem tvrzenému zásahu či nečinnosti došlo [...]“

Z ust. § 82 s.ř.s. je tedy zřejmé, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je převážně koncipovaná na ochranu fyzické nebo právnické osoby v situacích, kdy vůči ní směřovalo nějaké aktivní jednání ze strany správního orgánu, případně veřejného, nebo jiného ozbrojeného nebo bezpečnostního sboru. Ve světle mnoha rozhodnutí Ústavního soudu je nicméně na místě tuto ochranu rozšířit i na ty situace, kdy do práv a povinností osoby je zasazeno tím, že příslušný správní orgán, resp. sbor nekoná za situace, kdy podle zákona je povinen konat a přitom to jeho jednání tedy nespočívá ve vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Tedy i pro takové případy, jak konstatoval Ústavní soud, je na místě pojmově připustit žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Nicméně z této ochrany jsou podle názoru Ústavního soudu vyloučeny ty situace, kdy ta tvrzená nečinnost, tedy ten tvrzený nezákonný zásah má spočívat v nečinnosti, jaksi v nečinnosti v užším slova smyslu, v nečinnosti ve smyslu § 79 s.ř.s., tedy v nečinnosti, která spočívá v tom, že není vydáno rozhodnutí nebo osvědčení. Na

takové situace předmětná ochrana formou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nedopadá, nelze ji použít a žaloba nemůže být úspěšná. Ze žaloby samotné pak ovšem vyplývá, že právě o takovou situaci v projednávané věci jde. Žalobkyně v žalobě uvedla, že předmětem nezákonného zásahu je nečinnost správního orgánu, který nevydal rozhodnutí ve lhůtě určené § 169 odst. písm. e) zákona č. 326/1999 Sb. Na ochranu před zásahem do práv spočívajícím v tom, že nebylo rozhodnutí ve věci žádosti žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu vydáno, lze tedy důvodně použít jen žalobu podle § 79 a násl. s.ř.s., nikoliv žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s.ř.s.

V projednávané věci je tedy na místě konstatovat, že se nejedná o zásah správního orgánu ve smyslu § 82 s.ř.s., neboť jde o nečinnost žalovaného s (ne)vydáním rozhodnutí.

Pokud pak žalobkyni jde toliko o vydání tzv. deklaratorního rozhodnutí, tj. určení že zásah byl nezákonný, z důvodu procesní strategie v případném řízení o náhradě škody vůči státu podle zákona 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu“), není tato argumentace též důvodná. Lze obecně konstatovat, že náhrada škody by mohla v daném případě přicházet v úvahu (za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem), pro její přiznání však (oproti škodě způsobené nezákonným rozhodnutím) žalobkyně nemusí disponovat rozhodnutím deklarujícím nezákonnost zásahu (srov. § 13 cit. zákona).

Ohledně alternativního petitu, v němž žalobkyně navrhuje, aby soud přikázal žalovanému odstranit nezákonný stav, resp. nečinnost v řízení sp.zn.: OAM-08016/PP-2013, soud poukazuje na vyjádření žalovaného k žalobě, kde tento uvedl, že ve věci žádosti žalobkyně o povolení přechodného pobytu pak dne 24.4.2014 vydal meritorní rozhodnutí a v současné době posuzuje odvolací orgán odvolání žalobkyně. Soudu pak je známá skutečnost, že žalobkyně podala u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, která je vedena pod sp.zn. 6A 9/2014 a v níž se žalobkyně domáhá, aby soud rozsudkem uložil žalovanému ve věci rozhodnout, tedy rozhodnout o její žádosti o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky. Ve spisu sp.zn. 6A 9/2014 je pak založeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 24.4.2014 č.j.: OAM-8016-37/PP-2013, kterým byla předmětná žádost žalobkyně zamítnuta z důvodu nesplnění podmínek uvedených v ust. § 87b v návaznosti na ust. § 15a zákona č. 326/1999 Sb. V současné době je též u Městského soudu v Praze pod sp.zn. 10A 117/2014 vedena žaloba žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech cizinců ze dne 18. 6. 2014 čj. MV-67777-5/SO-2014. Nicméně soud podotýká, že při ústním jednání dne 25.9.2014 zástupce žalobkyně výslovně uvedl, že žalobkyně v rámci tohoto řízení požaduje pouze to, aby se soud zabýval otázkou, jestli průtahy v řízení byly nezákonné nebo zda byly v souladu se zákonem.

Vzhledem k výše uvedenému soud žalobu ve smyslu ust. § 87 odst. 3 s.ř.s. pro její nedůvodnost zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobkyně ve věci samé úspěch neměla a žalovanému správnímu orgánu, který ve věci byl úspěšný, žádné prokazatelné náklady řízení nevznikly.

P o u ě 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). 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 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, 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. září 2014

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

za správnost vyhotovení:
Simona Štěpinová