



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Milana Taubera v právní věci žalobce: **H. T. M. N.**, nar. ..., zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem v Praze 1, Opletalova 1417/25, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, 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 žalobce domáhal určení nezákonnosti tvrzeného zásahu, který spočívá v nečinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě tj. ve lhůtě určené § 169 odst. 1 písm. e) 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“).

K meritu věci žalobce uvedl, že dne 20. 5. 2010 podal žádost o vydání povolení k trvalému pobytu. Protože žalovaný nedodržel lhůtu pro vydání rozhodnutí a byl ve věci nečinný, podal žalobce žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, které Městský soud v Praze dne 20. 2. 2014, čj. 8 A 124/2013-37-39 vyhověl a uložil žalovanému povinnost rozhodnout ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Žalobce tvrdí, že bylo nezákonně zasaženo do jeho práv s tím, že *předmětem zásahu* je nečinnost správního orgánu, který nevydal rozhodnutí ve lhůtě určené § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců. *Dobou trvání zásahu* je doba vymezená prvním dnem po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí, což činí dle žalobce 1419 dní, tedy více než dvacetí tří násobek zákonné lhůty. Předmětným zásahem došlo k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce, 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 žalobce a žalovaný postupoval tak, že žalobci vznikaly zbytečné náklady (byla prohlubována nejistota žalobce a vznikly náklady na právní zastoupení).

Dále žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2012, č.j. 2 Ans 15/2012-27, dle něhož „*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 žalobce 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.

Pokud by žalobce zvažoval podání žaloby na náhradu škody vzniklou nesprávným úředním postupem správního orgánu, je pro jeho procesní postavení zásadní, aby existoval rozsudek soudu, kterým by byla stanovena nezákonnost zásahu. Žalobce přitom upozornil, že každý cizinec od podání žádosti o vydání pobytového oprávnění odvozuje své budoucí plány. S dosažením trvalého pobytu je spojena řada práv zásadního charakteru, neboť cizinec s přiznaným oprávněním disponuje prakticky stejným rozsahem práv jako občan ČR, vyjma volebního práva.

Na podporu výše uvedeného závěrem žalobce poukázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č.j. 2 Ans 1/2004-64 a usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2005, sp.zn. I. ÚS 618/04, dle nichž správní orgány mohou zasáhnout do práv i tím, že jsou nečinné při provádění jiných úkonů, než vydávání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě ze dne 13. 5. 2014 mj. uvedl, že žalobu považuje za nedůvodnou. Trvá na tom, že postupoval v souladu se zákonem a dne 29. 4. 2014 vydal meritorní rozhodnutí ve věci žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu; jeho žádost byla zamítnuta, neboť žadatel se dopustil obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat povolení k trvalému pobytu, kdy účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství. Nadto pod definici nezákonného zásahu nespadá tvrzená nečinnost správního orgánu, kterou žalobce v žalobě namítá.

Žalovaný nebyl ve věci nečinný. Po vydání rozhodnutí soudu, který mu uložil vydat rozhodnutí ve věci, konal přiměřené úkony za účelem zjištění skutečného stavu věci, dodržení procesních práv účastníků řízení (např. poskytnutím lhůt k vyjádření k podkladům rozhodnutí), věc byla komplikována i trestněprávní částí, k níž musel správní orgán přihlédnout (viz rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2014, č.j. OAM-5060-48/TP-2010). S ohledem na uvedené i na povinnost vydat zákonné a řádně odůvodněné rozhodnutí bylo správní rozhodnutí ve věci žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu vydáno až dne 29.4.2014. Obsah spisového materiálu a stálé konání úkonů směřujících k vydání rozhodnutí ve věci vylučují možnost označení činnosti žalovaného za nečinnost.

Závěrem žalovaný uvedl, že žalobce se pokouší soud přimět k hodnocení procesního postupu žalovaného, což je však v tomto typu žaloby vyloučeno, neboť dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2009, č.j. 8 Aps 6/2007-256: „*účelem žaloby proti nezákonnému zásahu obecně není přezkum procesního postupu správního orgánu ve správním řízení. Tento postup může být předmětem přezkumu v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, protože procesní stránka věci je neoddělitelnou součástí zákonnosti rozhodnutí.*“

K jednání dne 2. 7. 2014 se zástupce žalobce nedostavil, zaslal písemnou omluvu, v níž nežádal odročení jednání. Zástupce žalovaného navrhl zamítnutí žaloby.

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

Podle ust. § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „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.

Žalobce se 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-5060/TP-2010 představuje nezákonný zásah.

Soud tedy žalobu posuzoval v řízení upraveném ustanoveními § 82 an. s.ř.s., tedy jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením, a to s ohledem na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž plyne, že „pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit. Pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, popř. byl rozporný samotný petit, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit (srov. § 37 s. ř. s. a § 43 o. s. ř.)“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Žalobce spatřuje nezákonný zásah v tom, že žalovaný byl ve správním řízení o udělení povolení k trvalému pobytu sp.zn.: OAM-5060/TP-2010 nečinný, tj. nerozhodl o žádosti v zákonem stanovené lhůtě, ba ani v další lhůtě stanovené mu rozsudkem zdejšího soudu ze dne 20. 2. 2014, čj. 8 A 124/2013-37-39, žalovaný ve své nečinnosti pokračoval dokonce i po podání této žaloby a požadované správní rozhodnutí vydal až dne 29. 4. 2014.

Podstatnou pro danou věc je skutečnost, že žalobce se domáhá ochrany před zásahem spočívajícím v nečinnosti žalovaného v řízení, v němž je žalovaný povinen vydat rozhodnutí. V takovýchto případech je však nutno k ochraně práv užít právě žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného podle § 79 an. s.ř.s., jak ostatně konstantně uvádí Nejvyšší správní

soud. Např. v rozsudku z 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004 - 90 uvedl, že „*zákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti zásahu brojít; 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*“ Žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu má tak subsidiární povahu.

Tento závěr je plně použitelný pro případy, v nichž se žalobce domáhá vydání rozsudku, kterým by soud zakázal žalovanému v tvrzeném zásahu pokračovat. V těchto případech by bylo na místě postupovat podle § 85 s.ř.s., věta před středníkem („*žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky*“), a žalobu v kombinaci s § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. odmítnout.

V daném případě je situace odlišná v tom, že žalobce se domáhá především určení, že tvrzený zásah je nezákonný (v době podání žaloby nebylo ještě žalovaným v řízení sp.zn.: OAM-5060/TP-2010 vydáno rozhodnutí). Zde se totiž uplatní ustanovení § 85 s.ř.s., věta za středníkem („*to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný*“).

V takovém případě je třeba posoudit žalobu věcně a rozhodnout, zda tvrzený zásah splňuje kritéria stanovená v § 82 s.ř.s. a jedná se tedy o nezákonný zásah. K tomuto závěru dospěl již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení z 18.12.2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247, který 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.*“

Žalobce 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. 2 Ans 1/2004 – 64 a usnesení Ústavního soudu z 8.3.2005, sp.zn. I. ÚS 618/04.

Městský soud v Praze se s žalobcem 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 sám žalobce 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 [...]*“ Uceleně vnímáno, Ústavní soud dospěl k závěru, že nečinnost správních orgánů může být nezákonným zásahem, proti němuž se lze domáhat

ochrany v řízení podle § 82 an. s.ř.s., avšak v případech, že se jedná o nečinnost s vydáním rozhodnutí ve věci samé, je třeba se ochrany domáhat žalobou dle § 79 s.ř.s. Je věcí žalobce a jeho odpovědností, jaký procesní prostředek k ochraně svých práv zvolí.

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. Právo žalobce na vydání rozhodnutí je (a ve věci i skutečně bylo) ochráněno prostřednictvím rozsudku zdejšího soudu dne 20. 2. 2014, čj. 8 A 124/2013-37-39, jímž bylo žalobci uloženo vydat rozhodnutí ve stanovené lhůtě. Nerespektoval-li žalovaný stanovenou lhůtu, tj. neplnil dle pravomocného rozhodnutí, žalobci byly k dispozici prostředky výkonu rozhodnutí.

Pokud pak žalobci 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) žalobce nemusí disponovat rozhodnutím deklarujícím nezákonnost zásahu (srov. § 13 cit. zákona). V případném soudním řízení může žalobci jako důkazní prostředek posloužit již rozsudek, kterým byla žalovanému uložena povinnost vydat rozhodnutí (rozsudek v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti podle § 79 an. s.ř.s.). Lze dodat, že nečinnost je zpravidla z podstaty věci nezákonná, neboť správní orgány mají základní povinnost rozhodovat v souladu se zákonem a bez zbytečných průtahů (§ 2 odst. 1 a § 6 odst. 1 zákona 500/2004 Sb., správní řád). Nečinnost, v níž žalobce spatřuje nezákonný zásah a která má trvat od uplynutí lhůty stanovené rozsudkem č. j. dne 20. 2. 2014, čj. 8 A 124/2013-37-39 do vydání rozhodnutí žalovaného dne 29. 4. 2014, pak z hlediska důvodnosti pro náhradu škody může posoudit sám civilní soud v řízení o náhradě škody. Ani tento argument tedy není důvodný.

Pro úplnost soud poukazuje na ust. § 84 odst. 1 s.ř.s., dle něhož žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, přičemž podle ust. § 84 odst. 2 s.ř.s. zmeškání lhůty nelze prominout. V daném případě žalobce tvrdí, že zásah započal prvním dnem po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí, tedy již dne 20. 7. 2010. Pokud by soud přistoupil na žalobcovo tvrzení, že nezákonný zásah spočívá v nečinnosti spojené s touto skutečností, pak se žalobce mohl dovolávat nezákonnosti tvrzeného zásahu již od tohoto data. Takový návrh však žalobce nepodal a správně se dovolával ochrany svých práv prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti, kterou zákonodárce určil právě prostředkem ochrany práv, jichž se žalobce domáhal.

Výrok o náhradě nákladů řízení soud odůvodnil § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce, který nebyl ve věci úspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 2. července 2014

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Jeklová