



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **L. M. H.**, zast. Mgr. Ilonou Sedlákovou, advokátkou, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2013, č. j. 8 A 373/2011 – 53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci k rukám zástupce žalobce na nákladech řízení o kasační stížnosti 4114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 11. 2011, č. j. MV-43970-8/SO-2011, (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl žalovaný odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 21. 2. 2011, č. j. OAM-12892-49/MC-2010. Tímto rozhodnutím bylo žalobci zrušeno povolení k trvalému pobytu dle § 87l odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „cizinecký zákon“), protože bylo zjištěno, že manželství, které žalobce uzavřel s paní Soňou Jaškovou

dne 1. 12. 2003 a jež bylo dne 5. 7. 2006 rozvedeno, bylo uzavřeno pouze účelově, aby žalobce získal nárok na udělení povolení k trvalému pobytu.

[2] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, v níž uvedl, že správní orgán prvního stupně postupoval dle jeho názoru nezákonně, protože s žalobcem vedl současně dvě správní řízení pod stejnou spisovou značkou. První řízení v dané věci bylo podle žalobce zahájeno oznámením ze dne 28. 4. 2010, č. j. OAM-12892-1/MV-2010, a to na základě § 77 odst. 1 písm. a) cizineckého zákona. Tato kvalifikace však byla žalobcem změněna vyrozuměním vydaným dne 14. 5. 2010, a to na § 87l odst. 1 písm. b) cizineckého zákona. Současně s tím však žalovaný téhož dne vydal i oznámení č. j. OAM-12892-8/MV-2010, o zahájení nového správního řízení, rovněž podle § 87l odst. 1 písm. b) cizineckého zákona, a to aniž bylo dříve zahájené řízení pravomocně skončeno. Později zahájené řízení tak bylo podle žalobce míněno vedeno v rozporu se zákonem pro překážku litispendence. Žalobce tvrdil, že v důsledku nezákonného postupu správního orgánu prvního stupně byl uveden v nejistotu, protože nebylo jasné, které řízení je s ním vlastně vedeno. Žalobce rovněž vyjádřil své přesvědčení, že napadené rozhodnutí představuje nepřiměřený zásah do jeho rodinného života, protože mu zabránil ve styku s jeho synem, který byl dohodou rodičů svěřen do péče matky. Z obou těchto důvodů navrhl, aby městský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 10. 1. 2013, č. j. 8 A 373/2011 – 53, rozhodl, že se napadené rozhodnutí zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení a současně uložil žalovanému zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 8.808 Kč. Městský soud totiž přisvědčil námitce žalobce, že s ním žalovaný v téže věci vedl dvě řízení i přes existenci překážky litispendence. Podle městského soudu učinil správní orgán dne 14. 5. 2010 vůči žalobci dva úkony, jednak jej vyrozuměl o změně právní kvalifikace jednání, pro něž je s ním vedeno dříve zahájené řízení, jednak vydal nové oznámení o zahájení dalšího správního řízení. Správní orgán prvního stupně měl dle názoru městského soudu později zahájené řízení pro překážku litispendence zastavit dle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Městský soud se naopak neztotožnil s žalobcovou námitkou tvrzeného nepřiměřeného zásahu rozhodnutí do jeho rodinné sféry, když konstatoval, že správní orgány tuto otázku náležitě posoudily a řádně svůj závěr odůvodnily tím, že žalobce nežije se svým synem ve společné domácnosti a ani o něj nevykazuje náležitý zájem.

[4] Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností opírající se o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě, pokud tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Současně navrhl stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Tomuto návrhu soud nevyhověl usnesením ze dne 13. 3. 2013, č. j. 4 As 16/2013 – 26, protože neshledal, že by v daném případě byly splněny zákonné podmínky pro takový postup.

pokračování

[5] Stěžovatel ve své kasační stížnosti tvrdí, že se žalobcem nebyla vedena současně dvě řízení týkající se stejné věci. Správní orgán prvního stupně podle stěžovatelova názoru svými úkony ze dne 14. 5. 2010 toliko vyrozuměl žalobce o změně právní kvalifikace předmětu řízení a s touto změnou bylo vydáno i nové oznámení o zahájení správního řízení. Protože oznámení o zahájení dřívějšího i pozdějšího řízení byla vydána týmhž správním orgánem, stejnou úřední osobou a obě řízení mají stejný předmět, nemůže se podle stěžovatele jednat o překážku litispendence, která je v § 48 odst. 1 správního řádu definována tak, že „zahájení řízení u některého správního orgánu brání tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu.“ Toto ustanovení se tedy podle stěžovatele nevztahuje na řízení vedená u téhož správního orgánu, ale jen na řízení u různých správních orgánů, proto jediné tehdy by bylo na místě, tvrdí stěžovatel, později zahájené řízení zastavit za použití § 66 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel zastává stanovisko, že názor městského soudu, že překážka litispendence může být založena i v řízeních vedených jedním správním orgánem, je v rozporu s dikcí citovaného ustanovení § 48 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel poukazuje rovněž na to, že postup správních orgánů odpovídal zásadám správního řízení a nebyl tak způsobilý uvést žalobce v nejistotu. Konečně stěžovatel upozornil, že městský soud v odůvodnění svého rozsudku citoval ustanovení § 87l odst. 1 písm. b) cizineckého zákona ve znění, které se na posuzovaný případ neuplatní. Z těchto důvodů stěžovatel uzavírá, že rozsudek městského soudu je nezákonný a navrhuje jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel vykládá § 48 odst. 1 správního řádu nesprávně, když používá doslovný jazykový výklad, jenž je však nelogický a v rozporu s tím, jak je institut překážky litispendence upraven a aplikován v ostatních předpisech českého práva. Takový výklad by pak měl podle žalobce absurdní důsledky, kdy by o téže věci mohl tentýž správní orgán v souběžně vedených řízeních rozhodnout pokaždé odlišně.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[7] Po shledání přípustnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že správní orgán prvního stupně skutečně nejprve oznámil žalobci zahájení správního řízení ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. a) cizineckého zákona oznámením vydaným

dne 29. 4. 2010. Tuto právní kvalifikaci poté změnil na § 87l odst. 1 písm. b) cizineckého zákona, o čemž žalobce informoval vyrozuměním vydaným dne 14. 5. 2010. Téhož dne, 14. 5. 2010, však správní orgán prvního stupně vydal i další oznámení o zahájení správního řízení se žalobcem ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu dle § 87l odst. 1 písm. b) cizineckého zákona.

[10] Podle názoru Nejvyššího správního soudu je tak nepochybné, že správní orgán prvního stupně nejen změnil právní kvalifikaci jednání, pro něž vedl s žalobcem dříve zahájené řízení, ale současně zahájil i řízení zcela nové, a to v totožné věci. Toto později zahájené řízení tak mělo být pro překážku litispendence zastaveno podle § 66 odst. 2 správního řádu.

[11] Stěžovatelův názor, podle něhož je nepochybné, že se překážka litispendence vzhledem ke znění § 48 odst. 1 správního řádu nevztahuje na řízení vedená u téhož správního orgánu, považuje Nejvyšší správní soud za nesprávný. Doslovný gramatický výklad, který stěžovatel provádí, totiž vede k popření institutu litispendence jako takového. Zákonodárce nemohl zamýšlet upravit překážku litispendence způsobem, který popisuje žalobce, neboť by v takovém případě mohl jeden správní orgán skutečně zahájit prakticky neomezený počet souběžných řízení v téže věci, jak ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozorňuje žalobce. Takový výklad však naráží přinejmenším na ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu, podle něhož *„Řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci (...)“*, který tedy nesvědčí stěžovatelově tvrzení, že překážka litispendence se uplatní pouze v případě totožných řízení vedených výhradně různými správními orgány. Spojení *„u některého správního orgánu“* totiž znamená u jakéhokoli správního orgánu včetně správního orgánu vedoucího předmětné (zastavované) řízení. I bez toho by však šlo o výklad absurdní, neboť není zřejmé, z jakých příčin by překážka litispendence nebyla uplatnitelná i v řízeních vedených tímž správním orgánem. Je přitom možno poukázat na to, že výklad zastávaný stěžovatelem nenalézá oporu ani v dosavadní judikatuře správních soudů včetně Nejvyššího správního soudu, ani v doktríně, o kterou se stěžovatel pokouší svůj právní názor opřít.

[12] Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že překážka litispendence brání tomu, aby v totožné věci probíhala paralelně dvě nebo více řízení, a to i v souvislosti se správním řízením (srov. rozsudek ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 47/2007 – 84, nebo rozsudek ze dne 23. 3. 2009, č. j. 4 Ads 165/2011-151; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V těchto rozhodnutích Nejvyšší správní soud přitom konstatuje možnou překážku litispendence v rámci řízení vedených jedním a tímž správním orgánem. Takový postup přitom nevyvolává pochybnosti o jeho zákonnosti. Ke stejnému závěru pak dospěla i doktrína. *„Správní řád stanoví, že zahájení řízení brání tomu, aby bylo o téže věci a z téhož důvodu zahájeno řízení u jiného správního orgánu“. To jistě neznamená, že by bylo možné o téže věci a z téhož důvodu zahájit řízení u toho správního orgánu, u kterého řízení již probíhá. Spíše jde o to, že pokud nelze za těchto podmínek zahájit řízení u jiného správního orgánu, tím spíše je nelze zahájit ani u správního orgánu, který*

pokračování

ho již vede.“ (Vedral, Josef. Správní řád. Komentář. 2. vydání. BOVA POLYGON, 2012, str. 500.).

[13] Nejvyšší správní soud konstatuje, že během správního řízení zahájeného z moci úřední pochopitelně může dojít k situaci, kdy správní orgán dospěje k závěru, že je třeba upravit právní kvalifikaci předmětu řízení, nebo tento předmět dodatečně upřesnit. Takové situace v řízení nastávají například v důsledku provedení dokazování, nejde však o důvod k vydání nového oznámení o zahájení správního řízení, leda by správní orgán dospěl k závěru, že předmět řízení je nezbytné podstatně změnit nebo zásadním způsobem rozšířit (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541). K takové situaci však v posuzovaném případě nedošlo, neboť stěžovatel pouze dospěl k závěru, že totožný předmět řízení je nutné vzhledem k rodinným poměrům žalobce (jeho příbuzenský vztah k občanu Evropské unie) podřadit pod jiné ustanovení cizineckého zákona. Stěžovatel proto zatížil svůj postup procesní vadou, když současně s vyrozuměním o změně kvalifikace předmětu řízení fakticky zahájil s žalobcem nové, souběžné řízení v téže věci, aniž by později tuto vadu odstranil tím, že by (nesprávně) zahájené řízení zastavil. Žalobci lze přisvědčit v tom, že tak skutečně nebylo zřejmé, jaké řízení s ním stěžovatel vede a ve kterém ze zahájených řízení napadené rozhodnutí vydal. Městský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že je rozhodnutí stěžovatele třeba zrušit. Tento závěr považuje Nejvyšší správní soud za správný a stěžovatelovu námitku nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem proto vyhodnotil jako nedůvodnou.

[14] Nejvyšší správní soud uvádí, že na shora uvedené situaci nemůže nic změnit ani to, že městský soud ve svém rozsudku skutečně nesprávně citoval znění § 87l odst. 1 písm. b) cizineckého zákona. Stěžovateli je třeba dát zapravdu, že vzhledem k přechodnému ustanovení v části I. čl. II bod 1. zákona č. 427/2010 Sb., kterým bylo dotčené ustanovení změněno, vycházel během správního řízení správně ze znění účinného v době zahájení řízení, tedy před touto novelou. To však není vada, pro niž by Nejvyšší správní soud jinak správný rozsudek městského soudu rušil, neboť důvody, na kterých městský soud svůj rozsudek založil, na chybné citaci daného ustanovení nespočívají ani z ní nevycházejí. Nejvyšší správní soud odkazuje na svou judikaturu, v níž vymezil míru závažnosti pochybení, která již odůvodňují závěr, že přezkoumávaný rozsudek je stížen nepřezkoumatelností (srov. rozsudek ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 27, který ve své právní větě uvádí: *Rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud z něj nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení jeho rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, nebo pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu či pokud jsou jeho výroky vnitřně rozporné nebo z nich nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, a v některých jiných speciálních případech. S tímto kasačním důvodem je však nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv*

je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; č. 209/1992 Sb.), a koneckonců ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny. Proto by ke kasaci rozhodnutí krajského soudu měl Nejvyšší správní soud přistoupit teprve tehdy, nelze-li jeho nesrozumitelnost jinak než kasací odstranit, tzn., nelze-li nesrozumitelnost rozsudku odstranit výkladem, s přihlédnutím k obsahu spisu, k úkonům soudu a účastníků řízení.). Takový důvod však v předmětné věci není dán, neboť vady vytýkané postupu stěžovatele jsou jasně a srozumitelně formulovány, je zřejmé, z jakých hledisek bylo napadené rozhodnutí stěžovatele zkoumáno a pro jaké důvody bylo zrušeno. Rozsudek městského soudu ani netrpí vnitřní rozporností. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud neshledal ani námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu za důvodnou, neboť se jedná o nepodstatnou vadu odůvodnění. Rozsudek městského soudu není ani nesrozumitelný, jak namítá stěžovatel, který v něm postrádá konkretizaci procesního práva, jež mělo být žalobci upřeno. Jak bylo ovšem výše vyloženo, městský soud zrušil napadené rozhodnutí proto, že řízení před správními orgány bylo zatíženo procesní vadou. Vymezení předmětu správního řízení z hlediska osobního, časového a věcného a jeho identifikace způsobem umožňujícím jeho odlišení od jakéhokoli jiného řízení. Pokud není ze spisu zřejmé, v kterém řízení bylo vydáno předmětné rozhodnutí, respektive kdy a jak bylo správní řízení zahájeno. Jedná se o vadu velmi závažnou, ne-li zásadní. Zrušení napadeného rozhodnutí proto bylo namístě, přičemž z rozsudku městského soudu jsou důvody zrušení napadeného rozhodnutí i závazný právní názor zřejmé.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[15] Vzhledem k tomu, že obě stěžovatelovy námitky byly shledány nedůvodnými, Nejvyšší správní soud konstatuje, že i kasační stížnost je nedůvodná a proto ji musí za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítnout.

[16] O nákladech pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto mu náhrada nákladů řízení nepřísluší. Procesně úspěšnému žalobci Nejvyšší správní soud přiznal právo na náhradu nákladů ve výši odpovídající odměně právního zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb. (3100 Kč) a náhradu hotových výdajů v paušální výši (300 Kč) a DPH ve výši 21% (714 Kč), celkem tedy 4.114 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. května 2013

pokračování

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu