



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **A. CH.**, zast. JUDr. Filipem Mochnáčem, advokátem se sídlem Heršpická 5, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**, oddělení pobytu cizinců, Jihomoravský kraj, se sídlem Hněvskovského 30/65, Brno, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 5. 2013, č. j. 32 A 3/2013 - 38,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 5. 2013, č. j. 32 A 3/2013 - 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná zamítnuta žaloba stěžovatelky proti nečinnosti žalovaného správního orgánu, jímž bylo Ministerstvo vnitra ČR, odbor azylové a migrační politiky, oddělení pobytu cizinců.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

Stěžovatelka podala dne 10. 7. 2012 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání dle ustanovení § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), kterou žalovaný

vedl pod č. j. OAM-42358/DP-2012. Žalovaný dne 3. 8. 2012 vyzval stěžovatelku k odstranění vad žádosti spočívajících v nedoložení dokladu o zajištění ubytování, dokladu o úhrnném měsíčním příjmu cizince, potvrzení finančního úřadu a okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci nedoplatků a doklad o cestovním zdravotním pojištění. Tétož dne žalovaný řízení o žádosti přerušil usnesením č. j. OAM-42358-6/DP-2012. Právní zástupkyně stěžovatelky podala dne 20. 9. 2012 žádost o prodloužení lhůty k doložení požadovaných listin o 20 dní a o přerušení řízení na uvedenou dobu. Této žádosti žalovaný usnesením ze dne 20. 9. 2012, č. j. OAM-42358-8/DP-2012, vyhověl. Následně dne 22. 10. 2012 žalovaný vyrozuměl stěžovatelku o pokračování řízení v předmětné věci. Stěžovatelka dne 24. 10. 2012 doložila potřebné dokumenty. Dne 8. 1. 2013 byla stěžovatelka předvolána k výsledku na ústní jednání, které se mělo konat dne 23. 1. 2013. Z tohoto jednání se však omluvila z důvodu zaplaceného pobytu na horách. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců mezitím vydala dne 18. 2. 2013 na základě návrhu stěžovatelky ze dne 22. 11. 2012 opatření proti nečinnosti, č. j. MV-144839-3/SO-2012, jímž žalovanému uložila rozhodnout o žádosti stěžovatelky do 30 dnů od doručení tohoto opatření. Dále byla stěžovatelka žalovaným správním orgánem předvolána k výsledku v náhradním termínu 13. 3. 2013, z něhož se opět omluvila z důvodu pobytu na Ukrajině. Žalovaný potřetí předvolal stěžovatelku k výsledku na den 3. 4. 2013.

III. Řízení před krajským soudem

Stěžovatelka podala dne 7. 1. 2013 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), v níž namítá, že dne 10. 7. 2012 podala žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání. Dle žaloby marně uplynula lhůta k vydání rozhodnutí dle ustanovení § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), i dle ustanovení § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka se podnětem ze dne 22. 11. 2012 obrátila na nadřízený orgán k přijetí opatření proti nečinnosti, o němž též nebylo do dne podání žaloby rozhodnuto. Na základě uvedeného se stěžovatelka žalobou domáhala vydání rozhodnutí žalovaným do 5 dnů od právní moci rozsudku krajského soudu a náhrady nákladů řízení do 3 dnů od právní moci rozsudku.

Krajský soud obdržel dne 17. 5. 2013 přípis ze dne 16. 5. 2013, jímž žalovaný informoval krajský soud o tom, že o žádosti stěžovatelky bylo již rozhodnutím ze dne 9. 5. 2013 rozhodnuto. Následně dne 21. 5. 2013 krajský soud obdržel rozhodnutí žalovaného ve věci žádosti stěžovatelky ze dne 9. 5. 2013, č. j. OAM-42358-24/DP-2012, jímž byla žádost stěžovatelky o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání zamítnuta. Krajský soud na základě výše uvedeného napadeným rozsudkem ze dne 22. 5. 2013, č. j. 32 A 3/2013 - 38, žalobu stěžovatelky zamítl a nepřiznal jí náhradu nákladů řízení. Tento rozsudek nabyl právní moci dne 17. 6. 2013, kdy byl doručen právnímu zástupci stěžovatelky.

Dne 27. 5. 2013 obdržel krajský soud zpětvzetí žaloby proti nečinnosti žalovaného ze dne 24. 5. 2013.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

pokračování

Rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka včas podanou kasační stížností z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka má za to, že nebyly splněny zákonné podmínky pro postup krajského soudu, který žalobu stěžovatelky na základě vyjádření žalovaného zamítl. Krajský soud vydal napadený rozsudek dne 22. 5. 2013, tj. pouhý den po obdržení rozhodnutí žalovaného, jímž byla žádost stěžovatelky zamítnuta. Napadený rozsudek se dle tvrzení stěžovatelky vůbec nezabývá skutečností, že pouhé 3 dny po obdržení rozhodnutí žalovaného krajským soudem, vzala stěžovatelka svou žalobu zpět. Napadený rozsudek byl přitom stěžovateli doručen až dne 17. 6. 2013, tj. se značnou prodlevou po jeho vydání. Krajský soud tak fakticky odepřel stěžovateli možnost vzít svou žalobu zpět. Stěžovatelka má za to, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 - 62 (dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), měl krajský soud nejprve informovat žalobkyni o vydání rozhodnutí žalovaným správním orgánem a umožnit jí vzít svou žalobu zpět. Teprve poté mohl krajský soud žalobu zamítnout. Krajský soud měl tedy řízení o žalobě na základě zpětvzetí žaloby zastavit a přiznat stěžovateli náhradu nákladů řízení. Z uvedených důvodů považuje stěžovatelka napadený rozsudek za nezákonný a navrhuje jeho zrušení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 29. 7. 2013, jímž se ztotožnil s postupem krajského soudu. Dále žalovaný uvádí, že ve věci nebyl nečinný, neboť za účelem zjištění skutečného stavu věci stěžovatelku několikrát předvolával. Vydáním rozhodnutí by byla navíc případná nečinnost žalovaného ukončena. Pomine-li důvod podání žaloby na ochranu proti nečinnosti, má soud žalobu zamítnout.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu z těchto důvodů, přičemž přihlédl i k obecné kasační námitce stěžovatelky vztahující se k tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, protože, pokud by tato námitka byla důvodná, by neměl procesní prostor pro zkoumání případného naplnění ostatních kasačních důvodů. Z povahy věci je totiž zřejmé, že jedině u přezkoumatelného rozsudku je zpravidla možno hodnotit jeho zákonnost, resp. posoudit, zda byly správně vyhodnoceny namítané vady správního řízení. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu z těchto důvodů, přičemž shledal, že řízení o žalobě

proti rozhodnutí správního orgánu nebylo stíženo žádnou výše popsanou vadou. Z napadeného usnesení je zřejmý myšlenkový postup soudu a je zřejmé na základě jakých skutečností a dle které právní úpravy krajský soud nakonec žalobu stěžovatelky zamítl.

Stěžovatelka namítala nesprávný procesní postup krajského soudu, který jí měl dle jejího názoru dát prostor k učinění procesního úkonu spočívajícího ve zpětvzetí žaloby. Krajský soud namísto toho následující den po obdržení písemného vyhotovení rozhodnutí žalovaného zamítl její žalobu. Stěžovatelka na podporu svých tvrzení odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 - 62. Dle citovaného rozsudku *„vydáním rozhodnutí či osvědčení se stává řízení o ochraně před nečinností bezpředmětným. Z procesního hlediska mohou následovat dvě situace. V prvním případě může žalobce, jakmile je mu doručeno rozhodnutí správního orgánu, vzít žalobu na ochranu před nečinností zpět, v důsledku čehož musí soud řízení zastavit dle § 47 písm. a) s. ř. s. V druhém případě žalovaný správní orgán sám předloží soudu vydané rozhodnutí jako svoji procesní obranu proti žalobě. Není vyloučeno, že žalobce v tomto okamžiku neví, že byla nečinnost žalovaného ukončena, neboť vydané rozhodnutí dosud neobdržel. Soud je však povinen postoupit vyjádření žalovaného žalobci a dát mu časový prostor pro reakci (např. zpětvzetí žaloby). Pokud by soud o žalobě rozhodl na základě sdělení žalovaného, aniž by jej dal na vědomí žalobci a umožnil mu se k němu vyjádřit, porušil by zásadu rovnosti zbraní zakotvenou v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práva a svobod a základní právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“*

V posuzované věci je tak veden spor o to, zda stěžovatelka měla v řízení před krajským soudem dostatečný procesní prostor, aby mohla vzít svou žalobu zpět či nikoliv.

Dle ustanovení § 47 písm. a) s. ř. s. *soud řízení usnesením zastaví, vzal-li návrhovatel svůj návrh zpět.* V případě zpětvzetí žaloby soud řízení zastaví a není již oprávněn zkoumat, zda může být napadené rozhodnutí vůbec podrobena přezkumu ve správním soudnictví, jakož ani do odůvodnění usnesení o zastavení řízení zahrnout úvahy o tom, jak by věc posoudil v případě, že by ke zpětvzetí žaloby nedošlo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, č. j. 4 As 24/2012 - 18). Soudní řízení správní o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je ovládáno zásadou dispoziční. Je tedy v dispozici žalobce, aby vzal svůj návrh zpět. To ostatně konstatoval zdejší soud i v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 - 62, na který odkazovala stěžovatelka. V uvedeném rozhodnutí Nejvyšší správní soud vyslovil, že je plně na žalobci, aby po ukončení nečinnosti správního orgánu provedl patřičné kroky reagující na změnu procesní situace, včetně možného zpětvzetí žaloby, a aby sám nesl případné nepříznivé následky svého počínání.

Soudům v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu žádné ustanovení s. ř. s. neukládá povinnost vyzývat žalobce k tomu, aby na základě ukončení nečinnosti správního orgánu vzal svou žalobu zpět. Ustanovení § 81 odst. 1 s. ř. s. pouze stanoví, že *soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.* Dle druhého odstavce téhož ustanovení *soud zamítne žalobu, není-li důvodná.*

S ohledem na výše uvedené a především na citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu však musí krajské soudy dbát toho, zda žalobce v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu má po celou dobu soudního řízení dostatečný prostor k uplatnění jeho procesních práv. V řízení o žalobě proti nečinnosti je vydání rozhodnutí

pokračování

správního orgánu, kterého se žalobce v daném řízení domáhal, významnou skutečností, a je tedy namístě ponechat žalobci přiměřený časový prostor pro případné uplatnění dispozičních práv, včetně práva vzít žalobu zpět.

V posuzované věci bylo rozhodnutí žalovaného správního orgánu vydáno dne 9. 5. 2013, což žalovaný oznámil krajskému soudu dne 17. 5. 2013. Následně dne 21. 5. 2013 krajský soud obdržel písemné vyhotovení tohoto rozhodnutí a hned následující den (tj. 22. 5. 2013) krajský soud vydal rozsudek, jímž rozhodl o zamítnutí žaloby stěžovatelky a o nepřiznání náhrady nákladů řízení žalovanému. Pro posouzení věci je potřeba se zabývat tím, zda stěžovatelka měla v projednávané věci dostatečný časový prostor pro uplatnění svých procesních práv v řízení v reakci na vydané rozhodnutí žalovaného.

Dle ustanovení § 71 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu se vydáním rozhodnutí rozumí *předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:“*.

Doručování písemností ve správním řízení se řídí ustanoveními § 19 až 26 správního řádu. Fyzické osobě se písemnosti doručují na adresu pro doručování, na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou mají být doručovány písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekoli bude zastížena [§ 20 odst. 1 správního řádu]. Nebyl-li adresát zastížen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným přípustným způsobem, písemnost se uloží po dobu deseti dnů u správního orgánu, který ji vyhotovil, u obecního úřadu nebo v provozovně provozovatele poštovních služeb, pokud se doručuje jejich prostřednictvím. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil [§ 23 odst. 1, 3, 4 správního řádu]. Jestliže si adresát uložené písemnosti ve lhůtě 10 dní ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.

V posuzované věci není sporné, že rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno dne 9. 5. 2013, kdy bylo předáno k doručení. Krajský soud o zamítnutí žaloby rozhodl dne 22. 5. 2013, tedy 12 dní po vydání rozhodnutí žalovaného. Ze spisové dokumentace není možno zjistit údaj, zda a jakého dne bylo rozhodnutí žalovaného doručeno stěžovateli. Vzhledem k výše uvedené úpravě doručování písemností dle správního řádu tak nemůže být bez dalšího postaveno najisto, že stěžovatelka měla v době vydání napadeného rozsudku krajského soudu možnost se seznámit s rozhodnutím žalovaného správního orgánu. Stěžovatelka si proto ani nemusela být vědoma skutečnosti, že toto rozhodnutí vůbec existuje a že tak došlo k ukončení nečinnosti správního orgánu. Krajský soud si v době vydání napadeného rozsudku také nemohl být vědom toho, zda rozhodnutí žalovaného již bylo stěžovateli doručeno či nikoliv, zda měla faktickou možnost se s ním seznámit a zda na základě uvedeného vůbec reálnou možnost využít svých dispozičních práv a reagovat na tento úkon například zpětvzetím žaloby.

Jak již bylo výše uvedeno, krajský soud nebyl po vydání rozhodnutí žalovaného povinen vyzvat stěžovatelku k tomu, aby využila svých dispozičních oprávnění a vzala žalobu zpět. Krajský soud byl nicméně povinen před zamítnutím žaloby ověřit, zda stěžovatelce je tato zásadní skutečnost známa a ponechat jí přiměřený časový prostor pro reakci na ukončení nečinnosti, která byla předmětem její žaloby.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost je důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě dospěl k závěru, že krajský soud v právě posuzovaném případě pochybil, neboť stěžovatelčinu žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu zamítl, aniž by měl postaveno najisto, že si je stěžovatelka vědoma ukončení nečinnosti žalovaného. Krajský soud tak zatížil napadený rozsudek vadou řízení, která měla za následek vydání nezákonného rozhodnutí. Proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 27. září 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu