



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Z. Y.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2012, č. j. 3 A 221/2011 - 29,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2012, č. j. 3 A 221/2011 - 29, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 4. 4. 2012, č. j. 3 A 221/2011 - 29, zamítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal ochrany proti nečinnosti ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ve věci prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Městský soud se v odůvodnění rozsudku zabýval zejména otázkou, zda došlo ve správním řízení k neodůvodněným průtahům, v jejichž důsledku věc nebyla v zákonem stanovené lhůtě vyřízena a bylo třeba stěžovateli poskytnout ochranu před nečinností ve smyslu ust. § 79 a násl. s. ř. s. Stěžovatel se dovolával vydání rozhodnutí o prodloužení dlouhodobého pobytu podle ust. § 44 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), jehož předpokladem bylo řádné zjištění skutkového stavu. Z obsahu správního spisu podle městského soudu vyplynulo, že stěžovatel v průběhu roku 2011 doplňoval podklady pro vydání rozhodnutí s cílem kladného vyřízení své žádosti. Dne 8. 11. 2011 vydala Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců opatření proti nečinnosti, kterým přikázala ministerstvu vydat rozhodnutí do 30 dnů od doručení tohoto opatření. Ministerstvo však v souladu s tímto rozhodnutím nekonalo, neboť vyhodnotilo, že nemůže vycházet z listin prokazujících řádně zjištěný skutkový stav. Dne 23. 1. 2012 proto vyzvalo stěžovatele k

doložení dokladu o zajištění ubytování na území a dokladu, který by prokazoval jeho příjem. Z tohoto důvodu zároveň přerušilo řízení ve smyslu ust. § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). S ohledem na skutečnost, že stěžovatel uvedené doklady nedoložil, a to ani ke dni rozhodnutí městského soudu, trval na straně stěžovatele důvod přerušení. Proto městský soud dospěl k závěru, že žalobě nelze vyhovět. Postup ministerstva, které řízení přerušilo z důvodu nutnosti doplnění podkladů pro rozhodnutí ve věci, městský soud shledal „*zcela na místě*“. Princip zachování práv a právem chráněných zájmů účastníků, tj. aby byla věc projednána bez zbytečných průtahů, nemůže být upřednostňován na úkor principů ostatních, např. povinnosti správních orgánů postupovat v řízení v souladu se zásadou řádného zjištění skutkového stavu, v souladu s procesními předpisy, v souladu s hodnocením důkazních prostředků jednotlivě i v jejich vzájemné souvislosti. Podání žaloby na ochranu proti nečinnosti nemohlo plnit účel předvídaný zákonem, když bez součinnosti stěžovatele nemohl správní orgán dostát své povinnosti vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že nebyl o přerušení správního řízení řádně vyrozuměn, neboť usnesení ze dne 23. 1. 2012, č. j. OAM-28497-15/DP-2011, nebylo doručeno v souladu s ust. § 34 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel přitom námitku, že řízení o jeho žádosti nebylo přerušeno, uplatnil již u jednání před městským soudem, přičemž ten se s ní vůbec nevypořádal. Stěžovatel dále poukázal na to, že k vydání usnesení o přerušení řízení došlo po několikanásobném uplynutí zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí a také po uplynutí lhůty 30 dnů stanovené v opatření proti nečinnosti Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Řízení bylo přerušeno až po více než 9 měsících, ač skutečnost, v níž ministerstvo shledalo důvod pro přerušení (doložení 2 dokladů k žádosti), existovala již v době podání žádosti. Proto podle stěžovatele nelze považovat za správný a důvodný závěr městského soudu, že postup ministerstva byl „*zcela na místě*“. S ohledem na to, že se jedná o žalobu na ochranu proti nečinnosti, byl městský soud povinen zkoumat okolnosti, za nichž došlo k přerušení správního řízení, a zvláště pak kdy k němu došlo. Stěžovatel také odkázal na ust. § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, které správnímu orgánu ukládá povinnost vydat rozhodnutí bezodkladně, avšak nelze-li takto rozhodnout, je třeba rozhodnutí vydat ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Stěžovatel proto považuje za zřejmé, že zákonodárce s ohledem na předpokládanou komplikovanost žádosti upravil délku maximální lhůty pro vydání rozhodnutí na 60 dnů od podání žádosti. V této lhůtě je správní orgán povinen vydat rozhodnutí a zároveň také dostát všem povinnostem ze zákona pro něj vyplývajícím, např. povinnosti řádně zjistit skutkový stav, postupovat v souladu s procesními předpisy, atd. Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti sdělilo, že ve věci žádosti stěžovatele o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky zjistilo nedostatky ohledně nedoložení příslušných zákonem stanovených dokladů. Vyzvalo proto stěžovatele k doplnění příslušných náležitostí, které ve výzvě specifikovalo. Z toho důvodu zároveň řízení přerušilo. Dále ministerstvo odkázalo na obsah správního spisu a rozsudek

pokračování

Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2012, č. j. 3 A 221/2011-29-32. Vzhledem k uvedeným skutečnostem navrhl, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4

s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu podal stěžovatel dne 4. 4. 2011 žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Dne 14. 4. 2011 byly správnímu orgánu doručeny podklady pro rozhodnutí ve věci (potvrzení Finančního úřadu pro Prahu 1 ze dne 6. 4. 2011, potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 13. 4. 2011, aj.), které byly následně doplněny dne 22. 4. 2011 (fotokopie průkazu pojištění VZP, potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 19. 4. 2011). Dne 8. 11. 2011 vydala Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců na návrh stěžovatele opatření proti nečinnosti č. j. MV-104114-4/SO-2011, kterým uložila odboru azylové a migrační politiky ministerstva, aby do 30 dnů od doručení tohoto opatření vydal rozhodnutí v řízení o žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu stěžovatele na území České republiky. Dne 12. 12. 2011 byla správnímu orgánu doručena smlouva o výkonu funkce jednatelů uzavřená mezi stěžovatelem a společností EURO KING s. r. o. uzavřená dne 1. 1. 2011. Dne 23. 1. 2012 správní orgán vyzval stěžovatele k odstranění vad podané žádosti, neboť nebyl doložen doklad o zajištění ubytování na území České republiky a doklad prokazující příjem cizince. Současně vydal usnesení, kterým přerušil řízení o žádosti stěžovatele podle ust. § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu s odůvodněním, že *„dne 4. 4. 2011 byla podána žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání, přičemž při posuzování žádosti bylo zjištěno, že podaná žádost trpí vadami, neboť neobsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti“*.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, která nebyla nijak blíže konkretizována. Jak vyplývá z ustálené judikatury, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tzn., že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozsudku. Tato kritéria napadený rozsudek městského soudu splňuje. Z jeho odůvodnění je zjevné, že městský soud vyhodnotil jako oprávněný důvod pro přerušování řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu skutečnost, že je třeba doplnit podklady pro rozhodnutí ve věci.

Nejvyšší správní soud se též zabýval stížní námitkou týkající se nedoručení usnesení o přerušení řízení ze dne 23. 1. 2012, kdy se s tímto neměl městský soud ve svém rozsudku vůbec vypořádat. Podle obsahu soudního spisu však stěžovatel takovou námitku v řízení před městským soudem neuplatnil. Městský soud se pak zcela logicky nemohl s touto námitkou jakkoliv vypořádat. Tuto stížní námitku proto zdejší soud shledal jako nedůvodnou.

Pro posouzení dalších stížních námitek byla zásadní právní otázka týkající se možnosti soudu v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu zkoumat a zohlednit důvodnost přerušení správního řízení. Při předběžném hodnocení zákonnosti závěru městského soudu sedmý senát Nejvyššího správního soudu zjistil, že v této otázce existují v judikatuře rozpory, a proto věc postoupil rozšířenému senátu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu poté v usnesení ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, vyslovil závěr, že *„skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu o přerušení řízení je vyloučeno z přezkoumání soudem v řízení o žalobách proti rozhodnutím, nesouvisí s povinností soudu v řízení na ochranu proti nečinnosti zabývat se k žalobní námitce otázkou, zda je řízení přerušeno důvodně“*. Rozšířený senát tak vyslovil názor, že by odlišný závěr de facto vedl k odepření poskytnutí soudní ochrany, tedy k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práva a svobod. Navíc rozšířený senát v citovaném usnesení vyslovil, že *„v řízení na ochranu proti nečinnosti vychází Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu“*.

Podle ust. § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců je správní úřad povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. V případě, že nelze vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, je povinen vydat rozhodnutí do šedesáti dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, povolení k trvalému pobytu podle § 69, je-li žádost podaná na území, povolení k přechodnému pobytu a povolení k trvalému pobytu podle § 87g a 87h.

Podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, se může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.

V dané věci je nepochybné, že ministerstvo nedodrželo zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, když o žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu podané stěžovatelem dne 4. 4. 2011 nerozhodlo v zákonné lhůtě a neučinilo tak ani ve lhůtě 30 dnů od doručení opatření proti nečinnosti ze dne 8. 11. 2011, č. j. MV-104114-4/SO-2011. Teprve po více než 9 měsících od podání žádosti vydalo dne 23. 1. 2012 usnesení, kterým správní řízení přerušilo z důvodu, že žádost stěžovatele trpí vadami, které je třeba odstranit.

Nečinností se obecně rozumí stav, kdy správní orgán nekoná přesto, že mu to zákon ukládá. Podmínkou pro úspěšné uplatnění žaloby na ochranu proti nečinnosti je pak tvrzení, že správní orgán ani po bezvýsledném využití prostředků na ochranu proti

pokračování

nečinnosti nevydal ve správním řízení v zákonem stanovené lhůtě rozhodnutí a zároveň tu nejsou žádné relevantní překážky, aby takto činil. Rozhodl-li správní orgán o přerušení řízení v době, kdy délka řízení několikanásobně překročila šedesátidenní zákonem stanovenou lhůtu pro vydání rozhodnutí, přičemž skutečnost, v níž byl shledán důvod pro přerušení řízení (v tomto případě doložení dvou dokladů k žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu), nepochybně existovala již v době podání žádosti, byla žaloba na ochranu proti nečinnosti podána zcela důvodně. V dané věci totiž správnímu orgánu nic nebránilo v tom, aby stěžovatele k odstranění nedostatků jeho žádosti vyzval již v době, kdy ještě neuplynula zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí. Mají-li soudy efektivně poskytovat ochranu těm, kteří se brání proti průtahům ve správním řízení způsobeným nečinností správních orgánů, není možné připustit, aby správní orgány mohly svoji nečinnost eliminovat zneužitím institutu přerušení správního řízení. Podstatou sporu přitom nebyla otázka možnosti přezkoumání zákonnosti rozhodnutí o přerušení řízení s následkem zrušení takového rozhodnutí, ale otázka, zda k přerušení řízení došlo věcně důvodně a v souladu se zákonem. V daném případě Nejvyšší správní soud vyhodnotil přerušení řízení jako nedůvodné, když jej správní orgán užil jen jako jakousi procesní ochranu, která měla zastřít porušování povinnosti vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, jak je stanoveno v ust. § 6 odst. 1 s. ř. Na tomto základě pak Nejvyšší správní soud posoudil námitky stěžovatele týkající se nečinnosti ministerstva a účelnosti jeho postupu jako opodstatněné.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. února 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu