



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Q. V. T.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 11. 2017, čj. MV-120555-4/SO-2017, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2018, čj. 11 A 219/2017-28,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2018, čj. 11 A 219/2017-28, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále „ministerstvo“) ze dne 21. 7. 2017, čj. OAM-55410-25/DP-2012, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o obnovu řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Původní řízení, jehož obnovy se žalobce domáhal, bylo zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. f) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), jelikož v jeho průběhu došlo k zániku platnosti víza v důsledku nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, tedy k zániku práva, kterého se řízení týkalo. Správní orgány vyšly z toho, že usnesení o zastavení řízení je procesním rozhodnutím, a proto nebylo možné řízení obnovit podle § 100 odst. 1 správního řádu, jelikož obnovit lze pouze řízení, které bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím ve věci, tedy bylo-li rozhodnuto meritorně o předmětu řízení.

I kdyby však usnesení o zastavení řízení bylo meritorním rozhodnutím, žalobce v žádosti neuvedl žádné skutečnosti a důvody, které nemohl dříve uplatnit, či by byly v době původního řízení neznámé.

[2] Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“). Tvrdil, že rozhodnutí je formalistické a usnesení o zastavení řízení je v materiálním smyslu rozhodnutím ve věci ve smyslu § 100 odst. 1 správního řádu. Podle § 66 odst. 1 písm. f) téhož zákona se totiž nerozhoduje o procesní otázce, ale o věci samé. Ministerstvo konkrétně zkoumalo, zda právo pobytu, kterého se žalobce domáhal, trvá či nikoliv, a učinilo hmotněprávní závěr, že právo pobytu zaniklo rozhodnutím o správním vyhoštění, a proto řízení zastavilo. Žalobce zdůraznil, že v původním řízení ministerstvo rozhodovalo o jeho žádosti o prodloužení povolení k pobytu. Právo podat žádost je však zákonem časově omezeno a mimo stanovenou lhůtu nelze o prodloužení žádat. Žádost o obnovu řízení je tudíž jedinou možností, jak se mohl svého práva domoci.

[3] Městský soud žalobě rozsudkem označeným v záhlaví vyhověl, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že rozhodnutím ve smyslu § 100 odst. 1 správního řádu nemusí být pouze rozhodnutí vydané podle § 67 správního řádu, ale může jím být také usnesení o zastavení řízení podle § 66 správního řádu. Při posuzování otázky, zda se jedná o procesní rozhodnutí, je nutno vycházet z důvodů proč k zastavení řízení došlo. Za procesní rozhodnutí je nutno považovat usnesení, která formálně ukončují řízení, aniž by se blíže zabývala otázkou důvodů zastavení (např. zastavení řízení kvůli úmrtí jediného účastníka řízení, při kterém neposuzuje žádné skutečnosti, ale pouze akceptuje fakt úmrtí). O takovou situaci se nyní nejednalo, jelikož správní orgány musely posoudit otázku, zda právo žalobce zaniklo a zda se jedná o důvod pro zastavení řízení. Z pohledu předmětu řízení se proto jednalo o rozhodnutí ve věci, jelikož věcí je nutno rozumět hodnocení rozhodných skutečností, kterými byla právě existence a zánik práva žalobce. Žalobce sice v žádosti o obnovu řízení neuvedl žádné konkrétní důvody, ministerstvo jej však mělo v souladu s § 37 odst. 3 ve spojení s § 45 odst. 2 správního řádu vyzvat k jejich doplnění. Naopak důvodnou neshledal městský soud námitku týkající se časové omezenosti práva podat žádost o prodloužení pobytu. Stanovení zákonné lhůty k podání žádosti totiž není důvodem pro obnovu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Namítla, že usnesení o zastavení řízení nebylo meritorním rozhodnutím. Tím by bylo rozhodnutí o prodloužení či neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Naproti tomu předmětné řízení bylo zastaveno z důvodu zániku práva a ministerstvo žádost věcně neposuzovalo. Podle stěžovatelky může být předmětem obnovy řízení jakékoliv rozhodnutí ve věci, tedy rozhodnutí podle § 67 správního řádu, nikoliv však procesní usnesení o zastavení řízení.

[5] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že se nejedná o pouhé procesní usnesení, jelikož se musela zabývat otázkou, zda právo žalobce zaniklo a zda se jedná o důvod k zastavení řízení. Odpověď na tuto otázku bez dalšího vyplynula z rozhodnutí o správním vyhoštění. Na situaci je možné nahlížet i tak, že v dané věci byl,

pokračování

slovy městského soudu, „akceptován“ fakt pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o správním vyhoštění. Otázka, zda měl žalobce určité právo, zda toto právo zaniklo, a zda je důvodem k zastavení řízení, nebyla posuzována do té míry, aby bylo možno v dané věci hovořit o usnesení s povahou rozhodnutí ve věci. Z tohoto důvodu považuje stěžovatelka napadený rozsudek jak za nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky, tak za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[6] Stěžovatelka zpochybnila i závěr městského soudu, podle něhož ministerstvo mělo vyzvat žalobce k odstranění vad žádosti o obnovu řízení. Řízení o žádosti je ovládáno dispoziční zásadou podle § 44 správního řádu, v němž je postup správního orgánu do značné míry předurčen aktivními úkony a konkrétními návrhy ze strany žadatele. Odkázala v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009-60, ze kterého plyne, že je v zájmu žadatele, aby shromáždil a předložil všechny potřebné doklady.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na tom, že usnesení o zastavení řízení bylo fakticky rozhodnutím ve věci a navrhl její zamítnutí. Ministerstvo na základě provedeného dokazování muselo učinit úsudek, zda zaniklo hmotné právo, kterého se řízení týkalo, či nikoli. To potvrzuje i argumentace obsažená v kasační stížnosti, kde stěžovatelka uvedla, že pro ni odpověď na otázku, zda měl žalobce určité právo, vyplynula bez dalšího z rozhodnutí o správním vyhoštění. I stěžovatelka tedy potvrdila, že rozhodovala na základě provedeného dokazování, a to listinného důkazu v podobě rozhodnutí o správním vyhoštění. Tento důkaz musela hodnotit a přezkoumat z hlediska toho, zda je rozhodnutí o správním vyhoštění pravomocné a vykonatelné. Právní moc a vykonatelnost však ze samotného rozhodnutí zjistit nemohla a musela je ověřit dalšími důkazy. Usnesení o zastavení řízení tak nebylo rozhodnutím procesní povahy, neboť jeho vydání nevyplývá z procesní situace, ale z dokazování, na jehož základě ministerstvo muselo učinit závěr o existenci či neexistenci hmotného práva. Pokud jde o kasační námitku týkající se povinnosti vyzvat žalobce k doplnění žádosti o obnovu řízení, tato povinnost vyplývá z § 45 odst. 2 správního řádu pro každou žádost, tedy i žádost o obnovu řízení. Žalobce žádost doplnil a upřesnil podáním ze dne 26. 6. 2017, v němž uvedl, že o obnovu řízení žádá z důvodu, že byla povolena také obnova řízení o správním vyhoštění, z něž vzešlo rozhodnutí, které bylo podkladem pro zastavení původního řízení o žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatelka uplatnila důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a vznesla v první řadě kasační námitku týkající se posouzení otázky, zda vydané rozhodnutí o zastavení řízení je „rozhodnutím ve věci“ ve smyslu § 100 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení lze na žádost účastníka obnovit řízení před správním orgánem ukončené právě „rozhodnutím ve věci“.

[12] K výše vymezené sporné otázce je třeba předně uvést, že napadený rozsudek především není nepřezkoumatelný. Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, 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 argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130). Meritorní přezkum rozsudku je možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria nyní napadený rozsudek splňuje. Z jeho odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Výše uvedenému ostatně svědčí i polemika stěžovatelky se závěry městského soudu. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry městského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost.

[13] Nejvyšší správní soud, jde-li o samotné věcné posouzení dané sporné otázky, předně připomíná, že městský soud v napadeném rozsudku připustil obnovu řízení ukončeného usnesením o zastavení řízení. Dovodil, že „rozhodnutím ve věci“ ve smyslu výše citovaného § 100 odst. 1 správního řádu nemusí být pouze rozhodnutí vydaná dle § 67 téhož zákona ale právě i zmíněné usnesení (vydané dle § 66 správního řádu). Odborná literatura ve vztahu k této otázce v souladu s kasační argumentací stěžovatelky vychází v obecné rovině z toho, že obnova řízení se týká pouze rozhodnutí meritorních (viz např. JEMELKA, Luboš. a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016). Takový výklad zjednodušeně řečeno předpokládá, že předmětem obnovy řízení může být jakékoliv „rozhodnutí ve věci“, u něhož to zákon nevyloučí, tj. jakékoliv rozhodnutí podle § 67 odst. 1 správního řádu, nikoliv však usnesení, jakožto rozhodnutí procesní povahy. Tento výklad akceptuje i aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu, který např. v rozsudku ze dne 18. 6. 2019, čj. 8 As 302/2018-55, dospěl k závěru, podle něhož usnesení o účastenství v řízení (dle § 28 správního řádu) není „rozhodnutím ve věci“ ve smyslu § 100 odst. 1 správního řádu. Z odůvodnění tohoto rozsudku se pak výslovně podává, že pojem „rozhodnutí ve věci“ je nutno vykládat v užším slova smyslu, přičemž „návětí § 100 odst. 1 spr. ř. je třeba interpretovat tak, že dopadá pouze na rozhodnutí dle § 67 odst. 1 spr. ř.“.

[14] Vedle toho je nicméně třeba připustit, že se lze setkat i s názorem souznícím v jistém ohledu s argumentací žalobce (a závěry městského soudu), tedy „zda by se nedalo přece jen uvažovat o možnosti obnovy řízení v případech těch usnesení, u nichž se připouští jejich samostatný přezkum v přezkumném řízení, tzn. usnesení o odložení věci a usnesení o zastavení řízení, která mají svými účinky do jisté míry povahu rozhodnutí ve věci, neboť se jimi řízení u správního orgánu končí (zastavení řízení), popř. rozhoduje o tom, že řízení vůbec nezačne“.

pokračování

(*odložení věci*)“ (viz VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 858-859). Závěr, podle něhož lze rozhodnutí o zastavení řízení považovat za „*rozhodnutí ve věci*“, byl vysloven i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 11. 3. 2011, čj. 5 As 73/2010-71). K tomu je nicméně třeba dodat, že tento závěr zdejší soud učinil v kontextu rozhodování v oblasti správního trestání (přestupkového práva), přičemž zdůraznil, že je nutno rozlišovat mezi důvody zastavení, jelikož některá usnesení o zastavení souvisejí s meritem věci natolik těsně a zasahují do materiálně právní sféry účastníka, že představují spíše rozhodnutí o hmotném právu (např. usnesení o zastavení z důvodu, že se skutek nestal, nebo že jej nespáchal obviněný).

[15] V návaznosti na výše uvedená obecná východiska lze tedy dovodit, že doktrína i soudní praxe směřují k výkladu, podle něhož lze aplikovat § 100 odst. 1 správního řádu pouze v případě rozhodnutí podle § 67 odst. 1 téhož zákona. Rozšíření dosahu daného ustanovení i na jiná rozhodnutí (i podle citované odborné literatury a rozsudku pátého senátu Nejvyššího správního soudu) sice není vyloučeno, nezbytnou podmínkou takového širšího výkladu je nicméně těsná souvislost důvodů zastavení řízení s meritem věci a zásah do materiálně právní sféry účastníka. Jinak řečeno, musí se jednat o takové rozhodnutí (usnesení o zastavení), které ze své povahy představuje spíše rozhodnutí o hmotném právu.

[16] V nyní posuzované věci předně není sporu o tom, že rozhodnutí ukončující řízení, jehož obnovy se žalobce domáhal, je usnesením ve smyslu § 66 správního řádu (nikoliv rozhodnutím dle § 67 odst. 1 téhož zákona). Jednalo se konkrétně o usnesení o zastavení řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Zmiňovaným usnesením bylo sice řízení o žádosti žalobce ukončeno, jeho materiálně právní sféru však nezasáhlo tak, že by je bylo možno považovat za rozhodnutí hmotně právní. Podle Nejvyššího správního soudu zde zjevně převažuje procesní povaha takového rozhodnutí a obnova řízení tedy u něj v úvahu nepřichází. Usnesením o zastavení řízení ministerstvo o hmotném právu žalobce nerozhodlo. K zániku práva žalobce (platnosti povolení k dlouhodobému pobytu), o němž se městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku zmiňuje, nedošlo rozhodnutím ministerstva o zastavení řízení, nýbrž *ex lege* v důsledku existence vykonatelného rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce (viz § 62 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky). Neobstojí pak ani závěry městského soudu, který v napadeném rozsudku jako dělicí kritérium pro určení, zda rozhodnutí o zastavení řízení je „*rozhodnutím ve věci*“, fakticky zvolil míru či povahu hodnocení rozhodných skutečností. Takové kritérium však podle Nejvyššího správního soudu nemůže být určující. Hodnocení určitých skutečností (podmínek pro zastavení řízení) je předpokladem každého rozhodnutí o zastavení řízení, včetně zastavení pro zpětvzetí návrhu, jeho zjevné nepřípustnosti či existence překážek v řízení apod. Míra skutkové i právní náročnosti či detailnosti takového posouzení může být rozdílná i v případě hodnocení existence totožného důvodu pro zastavení a může se dosti zásadně lišit také v závislosti na konkrétních okolnostech každé věci. Důsledkem přijetí výkladu provedeného městským soudem by také mohlo být nebezpečí libovůle ze strany správní praxe při posuzování naplnění podmínek pro obnovu řízení, což není žádoucí. Nejvyšší správní soud proto považuje za nepřiléhavé dovozovat možnost aplikace § 100 odst. 1 správního řádu právě s ohledem na povahu či míru hodnocení rozhodných skutečností. S ohledem na výše uvedené je tedy nutno dospět k závěru, že usnesení o zastavení řízení o prodloužení doby platnosti povolení

k dlouhodobému pobytu v dané věci nepředstavovalo „rozhodnutí ve věci“, a tedy ani nebylo možné dané řízení obnovit postupem dle § 100 odst. 1 správního řádu.

[17] Dospěl-li v projednávané věci Nejvyšší správní soud k závěru, že v případě daného řízení nepřicházela s ohledem na podmínky plynoucí z § 100 odst. 1 správního řádu obnova řízení v úvahu, je již dále nadbytečné zabývat se kasační námitkou stěžovatelky týkající se povinnosti vyzvat žalobce k odstranění vad podané žádosti o obnovu, resp. posuzovat, zda žalobce žádost o obnovu upřesnil (jak tvrdí a dokládá ve vyjádření ke kasační stížnosti).

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud v něm bude vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[19] Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 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 22. října 2019

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu