



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **P. K.**, zastoupen Mgr. Janem Blažkem, advokátem se sídlem Riegrova 223/20, Plzeň, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 11. 2019, č. j. 30 A 135/2019 - 13,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Usnesením ze dne 13. 8. 2019, č. j. OAM-18283-13/ZM-2019, Ministerstvo vnitra (dále též „správní orgán I. stupně“) přerušilo podle § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též „správní řád“), řízení o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty. Důvodem přerušení řízení bylo zjištění správního orgánu, že s budoucím zaměstnavatelem žalobce je vedeno přestupkové řízení z důvodu umožnění výkonu nelegální práce cizincům. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 18. 10. 2019, č. j. MV-127151-4/SO-2019, zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), u Krajského soudu v Plzni (dále též „krajský soud“). Tuto žalobu krajský soud odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. S odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 4 As 48/2008 - 23, uvedl, že se žalobce domáhal přezkumu rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Jedná se o rozhodnutí, na něž se vztahuje kompetenční výluka upravená v § 70 písm. c) s. ř. s. Taková žaloba je proto nepřípustná dle § 68 písm. e) s. ř. s.

III.

[3] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Považuje usnesení o odmítnutí žaloby za nezákonné, neboť neexistuje jiný způsob, jak by se mohl domoci rozhodnutí o nezákonnosti přerušení řízení o své žádosti. Dále v kasační stížnosti shrnuje důvody, proč považuje rozhodnutí správního orgánu I. stupně o přerušení řízení, respektive rozhodnutí žalované za nezákonné. Vytýká krajskému soudu, že se těmito důvody nezabýval, resp. že je nesprávně posoudil. Má za to, že usnesením krajského soudu došlo k porušení principu rovnosti [čl. 1 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, (dále též „Listina“)], enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (čl. 2 odst. 2 Listiny) a práva na soudní ochranu (čl. 36 Listiny). Vzhledem k výše uvedenému navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil.

[4] V doplnění kasační stížnosti ze dne 23. 3. 2020 stěžovatel informoval Nejvyšší správní soud o tom, že přestupkové řízení s jeho budoucím zaměstnavatelem bylo usnesením Oblastního inspektorátu pro Plzeňský a Karlovarský kraj ze dne 16. 3. 2020 zastaveno. Jelikož vedení řízení s budoucím zaměstnavatelem bylo jediným důvodem pro přerušení řízení ve věci stěžovatele, potvrzuje uvedené usnesení právní názor stěžovatele, že přerušení řízení bylo nezákonné.

IV.

[5] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na napadené usnesení krajského soudu.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že je-li kasační stížností napadáno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, může stěžovatel účinně uplatňovat pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí

pokračování

o odmítnutí návrhu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012 - 13).

[9] Kasační soud je při přezkumu usnesení o odmítnutí žaloby oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná nebo zda rozhodnutí žalovaného bylo zákonné či nikoliv (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98; ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65; či ze dne 19. 12. 2013, č. j. 9 As 124/2013 - 39). Úkolem Nejvyššího správního soudu tak v právě posuzované věci bylo přezkoumat skutkové a právní podmínky odmítnutí žaloby z důvodu její nepřipustnosti podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. c) téhož zákona. Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat většinou námitek stěžovatele, neboť tyto v převážné míře směřovaly do posouzení, zda usnesení o přerušení řízení bylo vydáno v souladu se zákonem.

[10] Stěžovatel se žalobou podle § 65 s. ř. s. domáhal soudního přezkumu rozhodnutí, jímž žalovaná zamítla jeho odvolání a potvrdila usnesení správního orgánu I. stupně o přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Krajský soud shledal, že je tato žaloba nepřipustná, neboť se jedná o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Proti tomu stěžovatel vznáší *de facto* jedinou námitku, a sice že byl zkrácen na svém právu na přístup k soudu, neboť neexistuje jiný způsob, jímž by se mohl domoci nezákonnosti rozhodnutí o přerušení řízení.

[11] Nejvyšší správní soud se tak v rámci kasačního přezkumu zabýval toliko otázkou, zda je přípustná žaloba proti rozhodnutí žalované, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně o přerušení správního řízení.

[12] Z koncepce soudního řádu správního vyplývá, že správní soudy nejsou povinny přezkoumávat každé rozhodnutí správního orgánu. Tzv. kompetenční výluky, tedy případy, kdy jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny určité úkony, jsou stanoveny v § 70 s. ř. s. Pod písmenem c) je přitom uvedeno, že ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.

[13] Rozhodnutí o přerušení řízení, ať už vydané z jakéhokoliv důvodu, ustálená judikatura správních soudů považuje právě za takový úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení správního řízení. Vzhledem k uvedenému je podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná žaloba, kterou se žalobce domáhá přezkumu rozhodnutí o přerušení řízení. Takovou žalobu soud podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona odmítne (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007 - 62; ze dne 30. 1. 2009, č. j. 4 As 48/2008 - 23; ze dne 16. 7. 2009, č. j. 1 As 48/2009 - 54; či ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 52/2010 - 61; ze dne 17. 5. 2018, č. j. 4 Ads 115/2018 - 35; ze dne 8. 11. 2017, č. j. 1 As 202/2017 - 76; nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, č. 3013/2014 Sb. NSS).

[14] Krajský soud tedy postupoval správně, v souladu se zákonem i ustálenou judikaturou, pokud žalobu odmítl, neboť mířila proti úkonu správního orgánu, který je

vyločen ze soudního přezkumu podle § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu i s ohledem na výše uvedenou konstantní judikaturu aprobuje. Současně dodává, že si je vědom rozsudku rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, ve věci EUROVIA, bod 62, a na něj navazující judikatury (viz rozsudky zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017 - 26, bod 16; ze dne 21. 3. 2018, č. j. 6 As 402/2017 - 41, bod 15; a ze dne 6. 4. 2018, č. j. 4 As 57/2018 - 78, bod 9) zabývající se povinností krajských soudů v případě podání žaloby proti nezákonnému zásahu, který z povahy věci být nezákonným zásahem nemůže, upozorňovat na nutnost úpravy žaloby, jsou-li pro to splněny další podmínky řízení. Uvedená judikatura však nedopadá na právě projednávaný případ. Stěžovatel podal žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., avšak v dané věci je stanovena zákonná kompetenční výluka. Stěžovatel tak nepochybil při určování žalobního typu. Žaloba, kterou podal, je však ze zákona vyloučena ze soudního přezkumu. Krajský soud tak neměl povinnost poučovat stěžovatele o případné úpravě žalobního typu, jelikož přímo proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepřichází jiný žalobní typ v úvahu. Tento závěr konvenuje rovněž nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, v němž se Ústavní soud zabýval právem na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny v souvislosti se zvolením nesprávného žalobního typu ve správním soudnictví. V daném případě Nejvyšší správní soud rušil zamítavé rozhodnutí krajského soudu a žalobu odmítl. Učinil to však za situace, kdy projednával z hlediska žalobního typu nejednoznačný, dosud neprejudikovaný případ. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud rozhodl překvapivě, a že bylo porušeno právo stěžovatele na přístup k soudu. V právě projednávaném případě krajský soud žalobu stěžovatele odmítl, neboť byla podána proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení, tedy proti rozhodnutí, jež je dle zákonné kompetenční výluky, jakož i ustálené judikatury zdejšího soudu vyloučeno ze soudního přezkumu. Zcela zjevně se tak nejedná o překvapivé rozhodnutí.

[15] Nejvyšší správní soud dále doplňuje, že stěžovateli nynější rozhodnutí neupírá soudní ochranu a právo na přístup k soudu ve vztahu k zákonnosti rozhodnutí o přerušení řízení. Prostředkem obrany proti tomu, kdyby správní orgán řízení přerušil neoprávněně, eventuálně proti tomu, kdyby řízení přerušil oprávněně, avšak posléze neoprávněně odmítal v řízení pokračovat poté, co odpadly podmínky pro předchozí přerušení, je totiž žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. Správní orgán se v takovém případě může dopustit nečinnosti tím, že nevydá meritorní rozhodnutí v předmětné věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2008, č. j. 2 Ans 7/2007 - 75). Pokud by tedy způsobilo přerušení řízení zásah do práv stěžovatele nedůvodně nepřiměřeným prodloužením doby trvání řízení, lze se proti tomuto postupu po bezvýsledném vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti ve správním řízení bránit podáním nečinnostní žaloby. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu by se soud v rámci takového řízení musel k žalobní námitce zabývat otázkou, zda bylo řízení přerušeno důvodně (viz již zmíněné usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Ans 10/2012 - 46; nebo rozsudek ze dne 31. 10. 2019, č. j. 7 As 303/2019 - 49).

[16] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

pokračování

[17] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. března 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu