



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **M. B.**, zastoupen JUDr. Josefem Monsportem, advokátem se sídlem Vladislavova 16, Praha 1, 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 Městského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2020, č. j. 9 A 64/2020 - 41,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 29. 4. 2020, č. j. MV-15044-9/SO-2020, byla zamítnuta žádost žalobce ze dne 28. 3. 2020 o obnovu řízení ve věci žádosti o změnu obsahu žádosti v rámci řízení o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty sp. zn. OAM-3806/ZM-2017 a sp. zn. MV-15044/SO-2020.

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze, který ji odmítl usnesením ze dne 25. 6. 2020, č. j. 9 A 64/2020 - 41.

[3] Městský soud konstatoval, že žalobce brojil žalobou proti prvostupňovému rozhodnutí, proti kterému je možné podat opravný prostředek. Žalobce přitom odvolání

podal a bylo o něm rozhodnuto rozhodnutím ministra vnitra ze dne 5. 6. 2020, č. j. MV-15044-11/SO-2020, které bylo žalobci doručeno dne 9. 6. 2020. Lhůta pro podání správní žaloby tak začala běžet teprve od 10. 6. 2020. Městský soud proto dospěl k závěru, že žaloba byla podána předčasně a shledal důvod pro její odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Druhým důvodem pro odmítnutí žaloby je podle městského soudu skutečnost, že řízení vedené pod sp. zn. MV-15044/SO-2020 se týká pouze přezkumu procesního rozhodnutí Ministerstva vnitra vydaného podle § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Meritorní rozhodnutí o žádosti žalobce o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele nebylo v řízení vedeném pod sp. zn. MV-15044/SO-2020 přezkoumáváno. Na žalobou napadené rozhodnutí se tak vztahuje též kompetenční výluka podle § 70 písm. c) s. ř. s. Žaloba je proto nepřipustná podle § 68 písm. e) s. ř. s. a je tak dán i důvod pro její odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

III.

[4] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Podle názoru stěžovatele nelze jeho žalobu označit za předčasnou a rovněž se neztotožňuje s názorem městského soudu, že v případě rozhodnutí o žádosti o obnovu řízení se jedná o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti je jedním ze dvou možných vyústění řízení o nařízení obnovy řízení, kterými může být jednak rozhodnutí o nařízení obnovy řízení nebo právě rozhodnutí o zamítnutí, které je tedy věcně rozhodnutím o nenařízení obnovy řízení. Nelze tedy v žádném případě konstatovat, že by se takové rozhodnutí právní sféry stěžovatele nijak nedotklo. Obsahem rozhodnutí o zamítnutí je autoritativní rozhodnutí o tom, že zde nejsou skutečnosti, které by byly důvodem pro nařízení obnovy řízení. Městský soud tak dospěl k nesprávnému závěru ohledně povahy přezkoumávaného rozhodnutí, pokud konstatoval, že rozhodnutí žalované upravuje pouze vedení řízení a vztahuje se tak na něj kompetenční výluka podle § 70 písm. c) s. ř. s. Tento závěr stěžovatel považuje za nesprávný a rozporný s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Podle ustálené judikatury nelze hovořit o rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení, u takových úkonů správního orgánu, kterými se zasahuje do základních práv a svobod účastníka.

[6] Na základě výše uvedeného proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěry uvedenými v usnesení městského soudu, přičemž toto usnesení považuje za plně přezkoumatelné a vydané v souladu se zákonem. Žalovaná poukázala na to, že stěžovatel sice rozporuje oba důvody pro odmítnutí žaloby, avšak nemožnost odmítnutí žaloby pro předčasnost nijak neodůvodnil. Žalovaná k tomu proto jen obecně uvedla, že žaloba měla být podána až proti rozhodnutí ministra vnitra o odvolání proti žalobou napadenému rozhodnutí. Podstatná pro posouzení, že se jedná o žalobu, na níž se vztahuje kompetenční

pokračování

vyluka podle § 70 písm. c) s. ř. s., je skutečnost, že návrh na obnovu řízení se týkal pouze řízení sp. zn. MV-15044/SO-2020, kterým žalovaná posuzovala odvolání podané proti procesnímu usnesení Ministerstva vnitra. Jelikož žalovaná vedla řízení o návrhu na obnovu řízení o odvolání proti procesnímu usnesení prvoinstančního orgánu, je nutné uvedenou kompetenční vyluku vztáhnout i na rozhodnutí žalované o návrhu na obnovu řízení. Přezkum jednotlivých úkonů správních orgánů, kterými se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem, je garantován v rámci přezkumu rozhodnutí, kterým se správní řízení končí, není tudíž nezbytné, aby docházelo k samostatnému soudnímu přezkumu jednotlivých úkonů. Pokud se stěžovatel domnívá, že bylo zasaženo do jeho práv a svobod, měl využít zákonem předpokládanou procesní obranu ve formě odvolání proti meritornímu rozhodnutí Ministerstva vnitra. S ohledem na uvedené žalovaná navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

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

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] S ohledem na to, jakým způsobem je v nyní projednávané věci formulována kasační argumentace stěžovatele, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 věty za středníkem s. ř. s. je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54). Rozhodnutí krajského (městského) soudu je tedy přezkoumáváno v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s.

[11] Byť městský soud odmítl žalobu stěžovatele ze dvou současně splněných důvodů (předčasnost a nepřipustnost) a stěžovatel formálně vyjádřil nesouhlas s oběma těmito důvody, kasační námitky uplatnil toliko proti odmítnutí žaloby pro její nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto vázán dispoziční zásadou přezkoumal zákonnost usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby pouze v intencích stěžovatelem uplatněných námitek. Nutno však konstatovat, že i přes případný závěr o opodstatněnosti kasačních námitek mířících k nepřipustnosti podané žaloby, by zůstal, s výjimkou prostého konstatování nezákonnosti, zcela neodůvodněn názor, že podaná žaloba nebyla předčasná. Nebyl tak relevantně zpochybněn druhý z důvodů, pro který rovněž byla žaloba městským soudem odmítnuta.

[12] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel podal dne 15. 2. 2017 žádost o souhlas se změnou zaměstnavatele a žádost o prodloužení zaměstnanecké karty, o které bylo následně vedeno samostatné správní řízení. Dne 14. 3. 2019 stěžovatel požádal Ministerstvo vnitra o souhlas se změnou obsahu žádosti. Uvedený správní orgán následně vydal usnesení

ze dne 14. 5. 2019, č. j. OAM-3806-37/ZM-2017, kterým nepovolil změnu obsahu žádosti ze dne 15. 2. 2017, neboť nebyly pro povolení takové změny splněny podmínky podle § 41 odst. 8 správního řádu. Proti uvedenému usnesení podal stěžovatel odvolání, které však žalovaná zamítla jako opožděné rozhodnutím ze dne 27. 2. 2020, č. j. MV-15044-4/SO-2020. Dne 28. 3. 2020 požádal stěžovatel o obnovu řízení vedeného pod sp. zn. MV-15044/SO-2020 ve věci žádosti o změnu obsahu žádosti v rámci řízení o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty sp. zn. OAM-3806/ZM-2017. Žalobou napadeným rozhodnutím pak žalovaná tuto žádost o obnovu řízení zamítla. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel podal odvolání, o kterém rozhodl ministr vnitra rozhodnutím ze dne 5. 6. 2020, č. j. MV-15044-11/SO-2020, a to tak, že odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[13] Stěžovatel rozporoval závěr městského soudu, že se na rozhodnutí o žádosti o změnu obsahu žádosti vydané podle § 41 odst. 8 správního řádu, resp. na rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu řízení ve věci žádosti o změnu obsahu žádosti, vztahuje kompetenční výlučka ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s., podle kterého *ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem*.

[14] Stěžovatel nezohledňuje ve výchozí premise, že rozhodnutí o návrhu na obnovu řízení zasahuje do právní sféry jeho účastníka, skutečnost, že v souzené věci nešlo o obnovu řízení završeného meritorním rozhodnutím, kterým bylo správní řízení ukončeno, ale domáhal se obnovy „řízení“ o jeho žádosti o změnu původně podaného návrhu. Ve vztahu k rozhodnutím, která lze považovat za rozhodnutí upravující vedení řízení, je třeba při zvažování aplikace výlučky ze soudního přezkumu v každém individuálním případě vážit, zda byl úkon učiněn v průběhu řízení a zda bude mít adresát tohoto rozhodnutí možnost namítnout případnou nezákonnost tohoto rozhodnutí v souvislosti s přezkumem konečného rozhodnutí. Obecně totiž platí, že správní soudy by měly vstupovat mezi účastníka a správní orgán až v okamžiku, kdy již veškeré postupy před správními orgány byly ukončeny a účastník už nemá možnost uplatnit své argumenty ve správním řízení (viz obecně např. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 19). Jakkoli právě v řízeních podle příslušných ustanovení zákona č. 326/1999 Sb. o vydání zaměstnanecké karty či prodloužení dlouhodobého pobytu mnohdy vyvstává otázka splnění podmínek pro změnu původního návrhu zejm. v důsledku změny poměrů ve vztahu ke konkrétnímu avizovanému zaměstnavateli, skutečnost zůstává, že se účastníci domáhají svých práv žalobami proti rozhodnutím ve věci samé, kterými jim byla zamítnuta původně podaná žádost poté, kdy nebylo vyhověno žádosti o její změnu (z poslední doby např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2020, č. j. 2 Azs 361/2019 – 32 či ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Azs 7/2020 – 39). Takovou žalobu však stěžovatel ke správnímu soudu nepodal.

[15] Zejména rozhodnutí, která představují zásah do základních lidských práv a svobod, lze vyloučit ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s. pouze za podmínky, že na ně musí navazovat konečné rozhodnutí, v rámci jehož přezkumu se bude moci adresát rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení, domoci posouzení i tohoto „procesního“ rozhodnutí. Vztah mezi těmito dvěma rozhodnutími musí být takový, že nezákonnost

pokračování

rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, může vést ke zrušení rozhodnutí konečného z důvodu, že se jedná o vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí konečného.

[16] V daném případě je nepochybné, že usnesení Ministerstva vnitra ze dne 14. 5. 2019, č. j. OAM-3806-37/ZM-2017, bylo vydáno v rámci řízení o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty sp. zn. OAM-3806/ZM-2017. Rovněž je zřejmé, že stěžovatel měl možnost domoci se posouzení zákonnosti tohoto úkonu správního orgánu v souvislosti s přezkumem konečného rozhodnutí, jímž bylo v jeho případě rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 22. 4. 2020, č. j. OAM-3806-48/ZM-2017. Jak však vyplývá ze správního spisu, stěžovatel proti tomuto konečnému rozhodnutí řádný opravný prostředek neuplatnil. S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že rozhodnutí o žádosti o změnu obsahu žádosti podle § 41 odst. 8 správního řádu je úkonem, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, a nepodléhá tedy samostatně soudnímu přezkoumání. Uvedený závěr přitom odpovídá jak zákonné konstrukci přezkumu ve správním soudnictví jako přezkumu rozhodnutí konečné povahy, tak zásadě rychlosti a hospodárnosti řízení, neboť připuštění soudního přezkumu proti tomuto typu rozhodnutí by ve svém důsledku znamenalo roztříštěnost celého řízení a prodlužování jeho celkové délky (je neúčelné ze strany soudu zkoumat samostatně, zda měla být připuštěna změna žádosti či nikoliv, pokud dosud není zřejmé, zda se její případné nepřipuštění negativně promítlo do právní sféry účastníka řízení). Odepření soudního přezkumu rozhodnutí o žádosti o změnu obsahu žádosti tak v daném případě neznamena odeprání přístupu k soudu, který by mohl ve svých důsledcích znamenat odeprání spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), ale toliko stanovení časového okamžiku pro přístup k soudu. Na soud se lze totiž v předmětné věci obrátit se správní žalobou vždy proti případným důsledkům rozhodnutí o žádosti o změnu obsahu žádosti. Rozhodnutí o žádosti o změnu obsahu žádosti tak není vyloučeno ze soudní ochrany, neboť jeho přezkumu lze dosáhnout v rámci přezkumu finálního meritorního rozhodnutí, a účastník řízení není zkrácen na svém právu přístupu k soudu.

[17] Jelikož se stěžovatel domáhal obnovy řízení vedeného pod sp. zn. MV-15044/SO-2020, jehož předmětem byl toliko přezkum procesního usnesení Ministerstva vnitra o zamítnutí žádosti o změnu obsahu žádosti a nikoliv přezkum meritorního rozhodnutí o žádosti stěžovatele o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele, je nutné výše uvedený závěr vztáhnout i na rozhodnutí žalované, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatele o obnovu tohoto řízení. Pokud by Nejvyšší správní soud přisvědčil argumentaci stěžovatele, že žalobou napadené rozhodnutí je věcně rozhodnutím o nenařízení obnovy řízení, které se dotýká jeho právní sféry, a je proto soudně přezkoumatelné, vedl by takový výklad k podstatnému vyprázdnění kompetenční výluky podle § 70 písm. c) s. ř. s. Jestliže nejsou správní soudy povolány k samostatnému přezkumu rozhodnutí o řádných opravných prostředcích proti rozhodnutím, která jsou ze soudního přezkumu vyloučena, pak tím spíše nelze připustit přezkum rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku, pokud míří výlučně k rozhodnutí nemajícímu bezprostřední dopad na veřejná subjektivní práva účastníka řízení a na která se vztahuje kompetenční výluka. Znovu je třeba opakovat, že k případnému zásahu do veřejných subjektivních práv nedošlo již rozhodnutím o zamítnutí žádosti o změnu původně podaného návrhu. Proto ani žaloba proti rozhodnutí o návrhu na obnovu „řízení“ o takové změně nemůže být přípustná.

[18] Nejvyšší správní soud proto ve shodě s městským soudem dospěl k závěru, že na žalobou napadené rozhodnutí se vztahuje kompetenční výluka podle § 70 písm. c) s. ř. s. Městský soud proto nepochybil, pokud podanou žalobu posoudil též jako nepřipustnou podle § 68 písm. e) s. ř. s. a odmítl ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

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

[20] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 21. ledna 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu