

Usnesení

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Ivony Šubrtové, ve věci

žalobce: **L. V. N.**
zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem
se sídlem advokátní kanceláře Čechovský & Václavek, s. r. o.,
Opletalova 25, Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
odbor azylové a migrační politiky
Hněvkovského 30/65, Brno

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 7. 2020, čj. OAM-58295-26/ZM-2019 MV-155168-14/OAM-2019

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žalobci se vrací soudní poplatek za řízení ve výši 3.000 Kč.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce uvedl, že proti posledně uvedenému rozhodnutí ze dne 17. 7. 2020, čj. OAM-58295-26/ZM-2019, podává žalobu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo úkonem správního orgánu, jimž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti. K přípustnosti žaloby uvedl, že žalovaný naprosto jednoznačně nerespektuje závazný právní názor nadřízeného správního orgánu a s ohledem na rozhodovací činnost nadřízeného správního orgánu vycházející z judikatury Nejvyššího správního soudu má účastník řízení v takovém případě možnost rovnou přistoupit k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Poukázal na rozhodnutí Komise v jiné věci, a to ze dne 15. 10. 2018, čj. MV-89953-4/SO-2018, odkazující na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, sp. zn. 3 As 278/2015, v němž je uvedeno: „*Nejvyšší správní soud zastává názor, že za daných okolností nelze po stěžovateli spravedlivě požadovat, aby byl nucen žalobou napadat jemu vyhovující rozhodnutí žalovaného. ... Nejvyšší správní soud při posuzování této otázky dospěl k závěru, že v případě, kdy povinný subjekt zcela ignoruje závazný právní názor nadřízeného orgánu, je možné napadnout žalobou přímo jeho následné rozhodnutí.*“ Dle žalobce jsou citované závěry aplikovatelné i v jiných správních agendách v obdobných případech, tedy když správní orgán I. stupně ignorováním závazného právního názoru odvolacího správního orgánu a v důsledku toho opakovaným vydáváním nezákonného rozhodnutí

oddaluje pravomocné ukončení řízení, a tím i znemožňuje účastníkům řízení přístup k soudu standardní cestou. Žalobce je přesvědčen, že se nachází právě v takové situaci.

2. Dále žalobce v žalobě podrobně argumentoval, proč považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a nepřezkoumatelné.
3. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný vyjádřil přesvědčení, že žaloba je nepřipustná a je tedy dán důvod pro její odmítnutí, neboť dle § 68 písm. a) soudního řádu správního je žaloba nepřipustná také tehdy, jestliže žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, a žalobce v tomto případě řádné opravné prostředky nevyčerpal. Žalobce v souladu s poučením, které se mu v rozhodnutí dostalo, sice odvolání podal, ovšem nebylo o něm zatím odvolacím orgánem rozhodnuto, v každém případě nebylo o něm rozhodnuto před podáním žaloby. K poukazu žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn.. 3 As 278/2015, na základě něhož je přesvědčen, že může přistoupit rovnou k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného jako správního orgánu I. stupně, žalovaný uvedl, že zmíněný rozsudek by vydán ve věci spadající do režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Poukázal na to, že Nejvyšší správní soud se však proti použitelnosti svých závěrů uvedených v tomto rozsudku mimo rámec zákona o svobodném přístupu k informacím postavil negativně, a to v rozsudku ze dne 7. 3. 2019, čj. 1 Azs 459/2018-26.
4. Krajský soud se předně zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Zjistil, že žalobu nemůže věcně projednat, a to z následujících důvodů.
5. Dle ustanovení § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv *jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon*, pokud nestanoví tento nebo zvláštní zákon jinak. Jedná se o projev zásady subsidiarity soudního přezkumu. Řízení ve správním soudnictví je totiž koncipováno až jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv, který by neměl nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. tak lze napadat přímo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jen tehdy, je-li výjimečně správní řízení konstruováno jako jednostupňové. Není-li tomu tak, potom má nevyčerpání dostupných řádných opravných prostředků žalobcem za následek nepřipustnost žaloby za podmínek stanovených v § 68 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je žaloba nepřipustná tehdy *nevyčerpá-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného*. Takovou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
6. Vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. Účastník správního řízení tak musí zásadně vyčerpát všechny řádné prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici ve správním řízení, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004-65, či ze dne 29. 8. 2018, čj. 9 Afs 110/2017-37, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

7. Žalobce má v daném případě k dispozici řádný opravný prostředek proti napadenému rozhodnutí (o čemž byl i v závěru rozhodnutí řádně poučen), a to odvolání dle § 81 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Ze žalobních tvrzení, vyjádření žalovaného i předloženého správního spisu přitom vyplývá, že žalobce tento řádný opravný prostředek proti žalobou napadenému rozhodnutí využil a odvolání dne 21. 7. 2020 podal a následně na výzvu správního orgánu dne 3. 8. 2020 doplnil. Není sporu ani o tom, že do podání žaloby nebylo o tomto odvolání nadřízeným správním orgánem (tj. Komisí) rozhodnuto.
8. Žalobce dovozuje přípustnost podané žaloby z toho, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor nadřízeného správního orgánu z předchozího zrušujícího rozhodnutí a s odkazem zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, sp. zn. 3 As 278/2015, dovedl, že může přistoupit přímo k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu žalobce v žalobě zkráceně citoval, avšak právní věta vyjádřená v tomto rozsudku v nezkrácené podobě zní: *„Ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. nevylučuje možnost podat žalobu proti rozhodnutí povinného subjektu, který opakovaně odmítne poskytnout informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a ignoruje přitom závazný právní názor obsažený v předchozím rozhodnutí nadřízeného orgánu, z něhož lze seznat, že informace povinným subjektem poskytnuty být měly, respektive mají. Za takovéto situace nelze po žadateli spravedlivě požadovat, aby znovu formálně vyčerpal příslušný opravný prostředek podle předpisů o správním řízení, jestliže rozhodnutí o něm by mohlo vést nanejvýš k témuž procesnímu výsledku, kterého již jednou dosáhl.“* (podtržení přidáno krajským soudem).
9. Krajský soud zdůrazňuje, že ve zmíněném rozsudku se jednalo o specifickou problematiku procesu vyřizování žádostí o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Specifikum tohoto soudního přezkumu vyplývá nejen z ústavně zakotveného práva na informace a s ním spojeného požadavku na rychlou a efektivní soudní ochranu, ale i ze samotného zákona o svobodném přístupu k informacím. Soudní přezkum ve věcech týkajících se svobodného přístupu k informacím je významně odlišný od soudního přezkumu v jiných věcech v tom směru, že správní soud v něm není omezen jen na možnost zrušení správního rozhodnutí, ale disponuje atypickou pravomocí nařít přímo povinnému subjektu, aby žadateli informaci poskytl (srov. § 16 odst. 4 cit. zákona). Je tak zajištěno, že prostřednictvím soudní ochrany bude rychle a účinně dosaženo poskytnutí informace v případech, kdy poskytnuta být má, avšak povinný subjekt ani odvolací orgán tak neučinily.
10. V nyní projednávané věci jde však o soudní přezkum rozhodnutí vydaného v řízení o žádosti cizince podle zákona o pobytu cizinců. V tomto případě, na rozdíl od právní úpravy v oblasti svobodného přístupu k informacím, krajský soud nemá postavení orgánu nalézajícího hmotné právo (nemůže správnímu orgánu nařít, aby vyhověl žádosti žalobce a vydal mu zaměstnaneckou kartu). V tomto směru krajský soud odkazuje (stejně tak, jak to výstižně učinil žalovaný ve svém vyjádření), na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, čj. 1 Azs 459/2018-26, který v něm ve vztahu k žádosti cizinky o povolení k trvalému pobytu, která podala žalobu přímo proti prvostupňovému rozhodnutí, dále uvedl, že *„jakkoliv je motivací stěžovatelky - v podmínkách projednávané věci zcela pochopitelná - snaha domoci se vydání*

zákonného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v co nejkratším čase, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že hájit svá práva a domáhat se jich lze úspěšně pouze za podmínek stanovených právním řádem a s využitím prostředků, které zákon k tomuto účelu stanoví. Tímto opravným prostředkem je v případě uvedeného rozhodnutí Ministerstva vnitra odvolání ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, které – jak vyplývá z kopie správního spisu postoupené správním orgánem – stěžovatelka dne 2. 11. 2018 skutečně uplatnila. Komise bude tedy ve věci opětovně rozhodovat.“

11. Navíc je nutno podotknout, že v nyní posuzované věci se ani nejednalo o případ, kdy bylo správní rozhodnutí zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení opakovaně, tak jako v žalobcem odkazovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, kde bylo zrušeno a vráceno v pořadí již třetí rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací. Nejde tedy ani o situaci, kdy by byl závazný právní názor obsažený v předchozím rozhodnutí nadřízeného správního orgánu ze strany žalovaného opakovaně ignorován.
12. Krajský soud uzavírá, že žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, jeho žaloba směřuje proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, proti němuž je přípustné odvolání (§ 81 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Žaloba je tudíž nepřipustná dle § 68 písm. a) s. ř. s.
13. Krajský soud proto žalobu odmítl v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (výrok I.).
14. Krajský soud rozhodl o odmítnutí žaloby před prvním jednáním ve věci, žalobce tak má právo na vrácení soudního poplatku za řízení (§ 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů). Krajský soud proto rozhodl, že žalobci se vrací soudní poplatek ve výši 3.000 Kč (výrok II.). Uvedená částka bude žalobci vrácena z účtu krajského soudu po právní moci tohoto rozhodnutí.
15. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 23. února 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu