

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobce: **Y. S.**

zastoupen advokátem JUDr. Petrem Janem Bakešem
sídlem U Olší 280, 277 31 Velký Borek

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím v uvedení nesprávného poučení v rozhodnutí žalovaného č. j. OAM-14454-13/DP-2023 z 9. 10. 2023 o tom, že proti tomuto rozhodnutí není možné podat opravný prostředek

takto:

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- Žalobou doručenou zdejšímu soudu 5. 1. 2024 se žalobce domáhal vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího v údajně nesprávném poučení obsaženém v jeho rozhodnutí č. j. OAM-14454-13/DP-2023 z 9. 10. 2023, kterým žalobci zamítl žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „podnikání“ z důvodu spáchání trestného činu dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 6. 2023. Žalovaný v poučení tohoto rozhodnutí uvedl, že dle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců rozhodnutí nabývá právní moci svým oznámením a nelze proti němu podat odvolání. Zároveň je možné proti rozhodnutí dle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců podat žalobu k příslušnému krajskému soudu, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho doručení. Žalovaný dle žalobce úmyslně podává nesprávné a zavádějící informace o jeho procesních právech, což zjevně porušuje základní zásady činnosti správních orgánů vyjádřené v § 2 až § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podle § 81 odst. 1, resp. § 152 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců má totiž žalobce procesní právo podat odvolání proti rozhodnutí žalovaného ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Žalobce byl rovněž v legitimním očekávání, že mu orgány veřejné moci budou poskytovat zákonné poučení o jeho procesních právech a povinnostech a že bude mít možnost domoci se ve dvojinstančním řízení přezkumu žalobou dotčeného rozhodnutí. Žalovaný tak rovněž porušil žalobcovo právo na jinou právní ochranu zakotvené v čl. 36 až 40 Listiny základních práv a svobod.
- Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou plněny podmínky řízení o zásahové žalobě podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), případně zda by se nemohl žalobce domáhat ochrany jiným žalobním typem. Podle citovaného ustanovení

každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

3. Zároveň platí, že aby soud mohl přistoupit k meritornímu přezkumu tvrzeného zkrácení na právech, musí být takové zkrácení myslitelné, tedy alespoň hypoteticky možné. Rozšířený senát NSS v rozsudku č. j. 7 As 155/2015-160 z 21. 11. 2017 vyložil, že *„pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.“* Tento rozsudek byl posléze zrušen Ústavním soudem, ale nikoli pro nesprávnost citovaného právního názoru, a správní soudy na něj naopak navázaly v dalších svých rozhodnutích (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 202/2018-33 z 10. 1. 2019, bod 27, nebo rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 6 As 108/2019-39 z 26. 3. 2021, bod 81).
4. K možnosti ochrany proti nesprávnému poučení obsaženému v rozhodnutí správního orgánu prostřednictvím zásahové žaloby se NSS vyslovil např. v rozsudku č. j. 4 Ads 44/2009-41 z 28. 4. 2009, v němž uvedl, že *„[b]ýt stěžovatelkou tvrzené vady (nesprávný úřední postup, absence řádného poučení o opravných prostředcích proti rozhodnutí žalované) rozhodnutí žalované, jakož i postupu, který jeho vydání předcházel, subjektivně stěžovatelka mohla považovat za určitý ‚zásah‘ ve vztahu ke své osobě, nejsou tyto tvrzené vady rozhodnutí a s ním spojeného řízení ‚nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.‘, neboť dikce uvedeného ustanovení předpokládá, že zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu není ‚rozhodnutím‘.“* Také v rozsudku č. j. 10 Afs 96/2015-36 z 11. 6. 2015 NSS shledal, že *„případná žaloba směřující pouze proti poučení obsaženého v rozhodnutí správního orgánu a nikoli současně proti jeho výroku by zpravidla nemohla být úspěšná, neboť souhlasí-li účastník řízení s výrokem správního rozhodnutí, nemůže ani případné vadné poučení v něm uvedené samo o sobě představovat zásah do jeho veřejných subjektivních práv.“* V tomto rozsudku NSS sice naznačil, že takovou žalobu je třeba zamítnout, nikoli odmítnout, avšak tento rozsudek byl vydán ještě před rozhodnutím rozšířeného senátu č. j. 7 As 155/2015-160, jenž nově vymezil podmínky pro odmítnutí zásahové žaloby. Optikou tohoto rozsudku a navazující judikatury má soud za to, že nesprávné poučení pojmově nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.
5. Nelze totiž přehlédnout, že žalobce brojí toliko proti poučení rozhodnutí žalovaného, nikoliv již proti výroku tohoto rozhodnutí. Jak výstižně poznamenává komentářová literatura, *„[s]oudní přezkum přichází v úvahu pouze v případech, kdy by za předpokladu důvodnosti podané žaloby (tj. správnosti žalobcem uplatněné skutkové a právní argumentace) nemohl obstát výrok napadeného rozhodnutí. Pokud by však i při důvodnosti všech žalobních bodů nebylo třeba výrok rozhodnutí měnit, bylo by nadbytečné správní orgán nutit pouze k opravě odůvodnění“* (Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 540). Jakkoli se právě uvedené vztahuje k otázce nepřípustnosti žaloby směřující jen proti odůvodnění správního rozhodnutí dle § 68 písm. d) s. ř. s., lze tyto závěry obdobně vztáhnout i na přezkum jeho poučení. I pokud by tak poučení žalovaného bylo chybné, žaloba napadající pouze tuto část rozhodnutí by nemohla být přípustná, neboť chybné poučení nemůže zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce.

6. Nedávalo by tak smysl vyzývat žalobce ke změně žalobního typu na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., jelikož i takovou žalobu by soud odmítl z důvodu absence zásahu do veřejných subjektivních práv.
7. To však neznamená, že by žalobci byla odepřena jakákoli ochrana, a to ani když soud vezme v úvahu, že případné negativní důsledky nesprávného poučení mu v zásadě nemohou být kladeny k tíži. Soud v tuto chvíli nepovažuje za potřebné posuzovat, zda žalovaný poučení skutečně formuloval chybně, či nikoliv. Ani v jednom z těchto případů by se výrok tohoto rozsudku nezměnil. S případy nesprávného poučení výslovně počítá § 46 odst. 5 s. ř. s., dle kterého „[p]odal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.“ Účastníku řízení, který se nesprávným poučením řídil, tudíž nemůže být případné podání žaloby k újmě, neboť správní soud ji coby opravný prostředek *de facto* postoupí příslušnému správnímu orgánu k vyřízení. Tato situace však v případě žalobce nenastala. Ten se zjevně nesprávným poučením žalovaného neřídil: pokud by se jím řídil, podal by ke zdejšímu soudu žalobu proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., ve které by nebrojil proti chybnému poučení, ale proti výroku rozhodnutí; to vše však za předpokladu, že by s ním nesouhlasil, což v tuto chvíli soud může pouze hádat. Pokud by přesto soud přistoupil na tezi, že se žalobce nesprávným poučením řídil a podal žalobu ke zdejšímu soudu namísto podání odvolání ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, ani v takové situaci by nemohl žalobu postoupit tomuto orgánu. Stále je třeba myslet na to, že žalobce nebrojil proti výroku rozhodnutí, pouze proti poučení – soud by proto neměl odvolacímu orgánu co postupovat, neboť žalobu po obsahové stránce nelze považovat ani za blanketní odvolání. Žalobce v žalobě ani nenaznačil, že by mu snad výrok předmětného rozhodnutí vadil, naopak brojí výslovně právě jen proti nesprávnému poučení o opravném prostředku, v němž spatřuje nezákonnou praxi žalovaného (a případný vyhovující rozsudek by mohl například představovat titul pro nárok na náhradu škody). K tomu soud pro úplnost podotýká, že žalobce byl při podání žaloby zastoupen advokátem, tedy právním profesionálem, jenž si musí být všech těchto souvislostí vědom.
8. Svůj význam má i to, že pokud by poučení skutečně bylo chybné (což si žalobce myslí), žalobce okamžikem podání žaloby u zdejšího soudu nevyčerpal prostředky ochrany, které mu zákon přiznává, tedy řádný opravný prostředek – odvolání [§ 85 s. ř. s. pro zásahovou žalobu, § 68 písm. a) s. ř. s.]. Pro přípustnost žaloby by tak nejprve musel podat odvolání, vyčkat na rozhodnutí o něm, a až proti tomuto rozhodnutí by mohl brojit žalobou. Žaloba by byla i z tohoto důvodu nepřípustná dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť žalobce před jejím podáním nevyčerpal prostředky ochrany, které mu zákon přiznává.
9. Ke stejnému závěru by soud dospěl i v případě, pokud by bylo poučení v napadeném rozhodnutí správné. Za takové situace by skutečně bylo možné podat žalobu ke zdejšímu soudu. Jak však bylo řečeno výše, žalobce by musel zvolit jiný žalobní typ (žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s.). I pokud soud odhlédne od skutečnosti, že žalobce měl pro podání takové žaloby podle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců lhůtu pouze 30 dní (nikoliv dvouměsíční, jako je tomu u žaloby zásahové dle § 84 s. ř. s.), a žaloba by tak byla opožděná, připomíná soud shora uvedené závěry: taková žaloba by byla odmítnuta, neboť by brojila toliko proti poučení, jež nemůže představovat myslitelný zásah do veřejných subjektivních práv žalobce.

10. Soud dodává, že žalobce na svých právech zkrácen nebude. Pokud měl za to, že byl chybně poučen a měl právo podat odvolání (jak ostatně vyplývá z žalobních tvrzení), mohl a měl tak učinit. Přesto: podle § 83 odst. 2 správního řádu „[v] případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.“ Z žaloby vyplývá, že rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno 24. 10. 2023. Pokud jej žalovaný poučil chybně, může podat odvolání ve lhůtě 90 dní ode dne oznámení rozhodnutí, tedy do 22. 1. 2024. Soud v této věci rozhodl ve chvíli, kdy se žalobce (jeho právní zástupce) tyto závěry dozví ve chvíli, kdy mu ještě ona devadesátidenní lhůta neuplyne; bude tak mít ještě čas odvolání podat (pakliže tak dosud neučinil).
11. Lze shrnout, že tvrzení obsažená v žalobě by ani v případě prokázání své pravdivosti nemohla být ze své povahy zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť nesprávné poučení o možnosti podat řádný opravný prostředek se nemohlo nijak dotknout žalobcovy právní sféry.
12. Soud proto odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu.
13. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 3 větu první s. ř. s., podle níž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže žaloba byla odmítnuta. Soudní poplatek za žalobu soud nevybral, proto není dle § 10 odst. 3 poslední věty zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, co vracet.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje s tím dnem v týdnu, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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 je 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.

Praha 15. ledna 2024

JUDr. Slavomír Novák
předseda senátu