



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **B. V. T.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 5. 2024, č. j. 10 A 27/2024-29,

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] Shora označeným rozsudkem Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného. Konkrétně požadoval, aby městský soud žalovanému uložil, aby v určené lhůtě rozhodl ve věci žádosti žalobce o vydání povolení k dlouhodobému pobytu ze dne 11. 9. 2023 (dále též „žádost“). Městský soud uvedl, že mezi účastníky panuje shoda na tom, že se žalobce dne 11. 9. 2023 dostavil na pracoviště žalovaného za účelem podání žádosti o dlouhodobý pobyt. Účastníci se dále shodují na tom, že žalobce obsah žádosti na místě s pracovníky žalovaného konzultoval, se žádostí následně odešel pryč a téhož dne se s žádostí již nevrátil. Na základě uvedeného městský soud dovodil, že řízení nebylo zahájeno, a žalovaný tak nemůže být ve věci vyřizování žádosti nečinný. Městský soud dodal, že postup žalobce lze považovat za postup obdobný postupu dle § 45 odst. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“). Městský soud dodal i to, že jeho úkolem v předmětném řízení nemohlo být posouzení zákonnosti postupu žalovaného při přijetí žádosti a při souvisejících krocích. Žalobcem zvolený žalobní typ (řízení o žalobě proti nečinnosti) městskému soudu umožňoval zkoumat toliko otázku nečinnosti žalovaného.

Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[2] Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížností z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Souhrnně nesouhlasí se závěrem, že žalovaný nebyl povinen rozhodnout o jeho žádosti ze dne 11. 9. 2023, protože řízení nebylo zahájeno. Stěžovatel splnil všechny podmínky dle § 169d zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a změně některých zákonů (dále též „zákon o pobytu cizinců“). Poukazuje-li soud na analogickou aplikaci § 45 odst. 4 správního řádu, nelze s ním souhlasit. Stěžovatel neučinil žádný projev vůle směřující k zastavení řízení a není jej možné dovodit ani z toho, že žádost fyzicky převzal zpět. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 11. 8. 2016, č. j. 2 Azs 128/2016-54) nepředstavuje vrácení žádosti ze strany správního orgánu způsob, kterým lze řízení ukončit. Brojil i proti postupu, který žalovaný zvolil při vytýkání vad jeho žádosti. Polemizoval s odůvodněním městského soudu a dovozoval jeho nepřipadnost. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[3] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

IV.

[4] 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, 4 s. ř. s.).

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Před samotným vypořádáním jádra věci Nejvyšší správní soud upozorňuje, že stěžovatel ve své kasační stížnosti částečně polemizuje s tím, jak se žalovaný vypořádal s žádostí, kterou mu stěžovatel zaslal poštovní přepravou dne 14. 9. 2023. Uvedené otázky však přesahují předmět nynějšího řízení, které sám stěžovatel zahájil, vymezil a vedl jako řízení proti nečinnosti o žádosti podané dne 11. 9. 2023. Uvedené otázky nadto byly předmětem posouzení v rozsudku městského soudu ze dne 30. 4. 2024, č. j. 21 A 34/2023-24, proti kterému byla podána kasační stížnost k zdejšímu soudu pod sp. zn. 4 Azs 88/2024, o které nebylo doposud rozhodnuto.

[7] K námitkám, ve kterých stěžovatel zpochybňuje postup žalovaného při vytýkání vad žádosti, pak soud odkazuje na právní úpravu obsaženou v § 79 a násl. s. ř. s., která správní

pokračování

soud opravňuje v daném řízení (řízení o nečinnosti) toliko ke zkoumání otázky, zda byl správní orgán nečinný a nikoliv k posuzování zákonnosti či bezvadnosti jeho postupu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003-80, č. 456/2005 Sb. NSS, ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004-116, č. 506/2005 Sb. NSS). Lze dodat, že má-li být žalobní bod projednatelný, je třeba, aby žalobce svá tvrzení individualizoval ve vztahu k předmětu řízení projednávané věci (rozsudky ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, a ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 23. 2. 2010, č. j. 2 Azs 10/2009-61, a ze dne 20. 3. 2018, č. j. 10 Azs 65/2017-72). To platí i pro kasační řízení. I Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[8] Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě uplatněné argumentace důvod ke zrušení rozsudku městského soudu. Městský soud posoudil věc v mezích právní úpravy a judikatury. V řízení nedošlo ani k žádným vadám, pro které by nemohl rozsudek městského soudu obstát. Ke konkrétním námitkám dodává soud následující.

[9] Dle § 44 odst. 1 správního řádu je řízení o žádosti *zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen „žádost“), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.*

[10] Dle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že *žádost o udělení dlouhodobého víza, s výjimkou diplomatického nebo zvláštního víza, žádost o prodloužení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území a žádost o vydání povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně.*

[11] Dle odst. 2 téhož ustanovení platí, že *osobním podáním žádosti se rozumí úkon žadatele, při kterém se žadatel osobně dostaví ke správnímu orgánu, u kterého má být žádost podána, a osobě přímo se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu určené k přijetí žádosti podá žádost v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a ve formě a způsobem, který stanoví tento zákon.*

[12] Podle § 79 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Podle § 81 odst. 2 s. ř. s. *je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však*

delší, než kterou určuje zvláštní zákon. Podle § 81 odst. 3 s. ř. s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná.

[13] Na základě obsahu spisu souhlasí Nejvyšší správní soud s městským soudem, že se žalovaný v dané věci nedopustil nečinnosti, pro kterou by bylo třeba aktivovat § 79 a násl. s. ř. s. Ačkoliv se strany sporu částečně rozcházejí v popisu skutečností, k nimž došlo dne 11. 9. 2023, shodují se v tom, že stěžovatel se sice uvedeného dne dostavil k žalovanému s předmětnou žádostí, tu si však nakonec odnesl. Neponechal ji tak v dispozici žalovaného. Přesun do dispozice správního orgánu přitom vedle náležitostí podání na formuláři a osobního podání představuje jednu ze zákonných náležitostí žádosti podle § 169d zákona o pobytu cizinců (viz rozsudky zdejšího soudu ze dne 14. 9. 2016, č. j. 6 Azs 25/2016-34, č. 3495/2016 Sb. NSS, a ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014-48). Účelem podmínky přesunu žádosti do dispozice správního orgánu je dle názoru Nejvyššího správního soudu právě to, aby správní orgán získal reálnou možnost se s obsahem žádosti seznámit, jakož s ní i procesně relevantním způsobem dále manipulovat (orazit ji datem přijetí, přidělit a fyzicky vyznačit spisovou značku a číslo jednací, naskenovat do elektronické podoby atd.). V důsledku postupu stěžovatele, který si žádost odnesl, však uvedený postup v daném případě možný nebyl.

[14] V dané věci nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že stěžovatel zaslal několik dní po jeho návštěvě žalovaného žádost znovu, tentokrát poštovní přepravou. Postup žalovaného ohledně této žádosti je v současné době předmětem posouzení v jiném řízení před zdejším soudem (sp. zn. 4 Azs 88/2024). Z uvedeného se však jeví, že ani stěžovatel zřejmě nepovažoval řízení za zahájené, pokud podal žádost znovu. Z rozsudku též vyplývá, že městský soud nerozporuje, že stěžovatel přišel s úmyslem žádost podat, nikoliv konzultovat její obsah (jak výslovně stěžovatel uvádí v bodě 2 kasační stížnosti). Městský soud však zřetelně uvedl, že uvedené skutečnosti (obsah rozhovoru, motivace stěžovatele) jsou bezpředmětné za situace, kdy z nesporných skutkových zjištění vyplývá, že stěžovatel si (po rozhovoru s pracovníky žalovaného) žádost fyzicky odnesl. Stěžovatel přitom netvrdí a nedokládá, že by mu bylo následně bráněno v podání žádosti. Ani neosvětluje, proč se již s žádostí nevrátil. S ohledem na uvedené nelze městskému soudu vytýkat ani závěr v bodě 28 rozsudku stran analogie s postupem dle § 45 odst. 4 správního řádu. I Nejvyšší správní soud považuje s ohledem na zjištěné skutečnosti analogii zpětvzetím za příhodnou.

[15] Jak již přitom bylo výše uvedeno, soudu v daném řízení nepřísluší posuzovat to, zdali byl postup správního orgánu, který vedl k tomu, že stěžovatel odešel od žalovaného s žádostí, zákonný (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003-80, č. 456/2005 Sb. NSS, ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004-116, č. 506/2005 Sb. NSS). V tomto rozsahu lze dodat, že stěžovatel byl od počátku soudního řízení zastoupen advokátem, právním profesionálem, o němž je Nejvyššímu správnímu soudu z jeho úřední činnosti známo, že se specializuje na oblast cizineckého práva. Lze tak tedy rozumně předpokládat, že stěžovatel věděl, čeho může zvoleným žalobním typem dosáhnout, a přesto ho zvolil. Nejvyšší správní soud pak pouze pro úplnost uvádí, že v kontextu souzené věci nebylo na místě stěžovatele poučit o možné změně žalobního typu, jak za některých situací vyžaduje judikatura. Ta totiž ustáleně dovozuje, že žalobce nemůže mít z mylné volby nesprávného žalobního typu újmu, a proto musí být soudem poučen o tom, že tento odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které jím

pokračování

mají být přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, či nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2398/18 ze dne 14. 8. 2019 a sp. zn. III. ÚS 389/19 ze dne 7. 1. 2020). Povinnost učinit uvedenou výzvu však není absolutní. Tato povinnost neplatí, pokud žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně nebo pokud mu procesním neúspěchem „nesprávné“ žaloby nemůže být způsobena újma (např. pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky, nebo žalobci zároveň podal „správnou“ žalobu, která bude věcně projednána) – viz odst. 35 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS. Nynější situace odpovídá druhému zmíněnému případu. Vzhledem k tomu, že stěžovatel podal žalobu dne 1. 3. 2024, přičemž jím popsané události se staly dne 11. 9. 2023, poučení o možné změně žalobního typu by bylo nadbytečné, neboť pro žádný jiný žalobní typ by nebyla zachována propadná lhůta k podání žaloby.

[16] Konečně pak Nejvyšší správní soud nespatřuje ani rozpor rozsudku městského soudu s judikaturou, na kterou poukazoval stěžovatel. Stěžovatelem označený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 2 Azs 128/2016-54, a v něm označená judikatura se týká odlišné skutkové situace, kdy zastupitelský úřad zaslal žadateli žádost zpět. Nejvyšší správní soud v těchto věcech došel k závěru, že takový úkon správního orgánu nemůže řízení zastavit ani vyvolat procesní účinky. Jedná se tedy o odlišnou situaci, neboť je zřejmé, že zaslal-li správní orgán žádost zpět, měl ji před tím ve své dispozici, pročez bylo zahájeno řízení. Na danou věc přiléhá výše označená judikatura (mj. rozsudky zdejšího soudu ze dne 14. 9. 2016, č. j. 6 Azs 25/2016-34, č. 3495/2016 Sb. NSS, a ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014-48). Dále lze zmínit rozsudek ze dne 3. 6. 2016, č. j. 5 Azs 85/2016-22. V něm se zdejší soud zabýval situací, kdy Velvyslanectví České republiky v Hanoji odmítlo přijmout žádost žadatele o pobytové oprávnění, přičemž žadatel následně žádost opětovně doručil jako přílohu stížnosti na postup úřední osoby. I v tomto rozsudku považoval Nejvyšší správní soud za moment, kdy byla žádost přesunuta do dispozice správního orgánu, její podání jako přílohy stížnosti, nikoliv její předchozí odmítnutí. I další judikatura akcentuje nutnost (rádného) osobního podání žádosti. Např. v rozsudku ze dne 14. 9. 2016, č. j. 6 Azs 25/2016-34, č. 3495/2016 Sb. NSS, uvedl: *„Nejvyšší správní soud nyní neshledal důvody pro odchýlení se od názoru, že § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců je speciálním ustanovením k § 37 odst. 4 správního řádu a má přednost a v tomto se ztotožňuje se stěžovatelem. Ustanovení § 37 odst. 4 s. ř. upravuje možné technické způsoby, jimiž je možné podání učinit, aby s úkonem účastníka řízení byly spojeny právní účinky (srov. VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 1. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2006, s. 273). Ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců jako lex specialis vyžaduje formu osobního podání žádosti o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu. Městský soud vyšel při právním posouzení z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014-48 [...]. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že na základě této žádosti bylo zahájeno správní řízení, neboť rozhodující bylo, že žádost byla podána osobně a na zastupitelském úřadu, byla podána na úředním tiskopise a dostala se do pozice příslušného zastupitelského úřadu. [...] To, že žádost nebyla podepsána, bylo vadou podání, která však nemohla mít za následek nezahájení řízení, neboť jde o vadu, kterou lze odstranit postupem podle § 37 odst. 3 s. ř.“* V souladu s východisky uvedené judikatury přitom nahlížel na danou věc i městský soud.

[17] Ani na základě žádné další stížní argumentace neshledal soud důvod k přehodnocení závěru městského soudu, že se žalovaný nedopustil nečinnosti ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. Rozsudek městského soudu má plnou oporu v právní úpravě a judikatuře. V podrobnostech proto Nejvyšší správní soud odkazuje na odůvodnění městského soudu, v důsledku čehož nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatele s jeho argumentací.

[18] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl soud na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání. S ohledem na povahu věci rozhodl soud ve věci přednostně (§ 56 s. ř. s. v návaznosti na § 120 s. ř. s.).

[19] Kasační 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. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 19. září 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu