

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **T. M.,** zast. advokátem Mgr. Petrem Václavkem, se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra – Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha 4, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 A 6/2012 - 41,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 A 6/2012 - 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností se žalobkyně (dále „stěžovatelka“) domáhá zrušení výše označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla odmítnuta pro opožděnost její žaloba na ochranu proti nečinnosti. V žalobě stěžovatelka uvedla, že dne 7. 9. 2010 podala odvolání proti usnesení o zastavení řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, následně dne 23. 9. 2011 podala návrh na vydání opatření proti nečinnosti, dne 7. 10. 2011 ministr vnitra tento návrh zamítl s tím, že spis nebyl odvolacímu orgánu dosud předložen, a proto není důvod přikročit k navrhovanému opatření. Stěžovatelka poukázala na skutečnost, že byla správním orgánem I. stupně vyrozuměna s tím, že již dne 1. 12. 2010 je její odvolání postupováno odvolacímu orgánu.

Městský soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána opožděně, proto ji dle ust. § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) odmítl;

vycházel přitom z ust. § 80 odst. 1 s. ř. s, dle kterého lze žalobu podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.

Městský soud při posouzení lhůty k vydání rozhodnutí vycházel z ust. § 71 odst. 3 správního řádu, v němž je stanovena 30-ti denní lhůta pro vydání rozhodnutí, přitom dospěl k závěru, že v případě řízení o odvolání stěžovatelky počala běžet lhůta pro vydání rozhodnutí dne 1. 12. 2010, její konec připadl na 31. 12. 2010. Stěžovatelce tak počala dle názoru městského soudu dne 1. 1. 2011 běžet současně jednoroční lhůta dle § 80 s. ř. s. pro podání žaloby, její konec připadl potom na den 2. 1. 2012; stěžovatelka podala žalobu dne 17. 1. 2012, proto městský soud žalobu pro opožděnost odmítl.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje důvod dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a tvrdí, že napadené usnesení městského soudu je nezákonné, neboť soud nesprávně vyložil právní otázku. Dle stěžovatelky městský soud pochybil, jestliže při počítání jednoroční lhůty vycházel ze třicetidenní lhůty stanovené pro rozhodnutí obecně správním řádem v § 71 odst. 3, ačkoli na předmětnou problematiku dlouhodobého pobytu, resp. prodloužení dlouhodobého pobytu se evidentně nevztahuje správní řád, ale zákon speciální, tedy zákon o pobytu cizinců č. 326/1999 Sb., konkr. § 169 odst. 1 písm. e); dle tohoto ustanovení je rozhodováno ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Vzhledem k dikci ust. § 90 správního řádu je dle stěžovatelky zřejmé, že identická lhůta 60 dnů se použije i pro řízení o odvolání. V daném případě tedy roční lhůta dle § 80 s. ř. s. počala běžet nikoli dne 1. 1. 2011, jak tvrdí městský soud, ale až dne 1. 2. 2011, její konec připadl potom na 1. 2. 2012, přitom žaloba byla podána prokazatelně dne 16. 1. 2012, tedy včas.

Stěžovatelka rovněž tvrdí, že městský soud pochybil, pokud bez dalšího, přes evidentní rozpory ve spise i rozpory vyplývající z vyjádření žalovaného akceptoval tvrzení správního orgánu o předání spisového materiálu dne 1. 12. 2010 nadřízenému správnímu orgánu, přitom od tohoto data počítá běh lhůty. Stěžovatelka zde poukazuje na usnesení o zamítnutí návrhu na provedení opatření proti nečinnosti ze dne 7. 10. 2011 a na vyjádření žalovaného ze dne 24. 2. 2012, ze kterých vyplývá, že spis nebyl nadřízenému správnímu orgánu předán, a to ani ke dni 7. 10. 2011, resp. ke dni 6. 3. 2012. Dle názoru stěžovatelky nelze při respektování práva na spravedlivý proces i respektování základních zásad správního řízení akceptovat stav, kdy správní orgán (žalovaný) na základě řádně uplatněného opatření proti nečinnosti tvrdí, že není nečinný, neboť mu spis nebyl předložen, aby následně identický správní orgán namítal zmeškání lhůty k podání žaloby s odůvodněním, že již uplynul rok od údajného předání spisu, ačkoli spis nejenže nebyl identickému správnímu orgánu předán před podáním žaloby, ale pravděpodobně mu nebyl předán dodnes. Stěžovatelka by tak přišla o jakoukoli možnost, jak přinutit správní orgán ve věci rozhodnout a rozhodnutí by tak zcela absurdně nikdy nemuselo být vydáno. Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný k výzvě Nejvyššího správního soudu o zaslání stanoviska k žalobě a správního spisu dne 16. 10. 2012 doručil soudu sdělení, v němž konstatuje: *„(p)řes telefonické urgence nebyl spisový materiál k provedení odvolacího řízení odvolacímu správnímu orgánu do současné doby zaslán, proto Komise v nejbližší době učiní vůči správnímu orgánu I. stupně opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., tj. přikáže nečinnému správnímu orgánu, který se zdržel předložit správní spis, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy, a následně Komise odvolání urychleně projedná a rozhodne o něm*". Žalovaný proto zaslal pouze kopii písemnosti ve věci podání stěžovatelky stran opatření proti nečinnosti.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, byť dílem z jiných důvodů než uplatnila stěžovatelka.

Nejvyšší správní soud je vázán rozsahem kasační stížnosti; to neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud je též vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. V daném případě shledal Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelné.

Z obsahu spisu vyplynuly následující ve věci rozhodné skutečnosti.

Dne 7. 10. 2011 bylo vydáno usnesení č. j. MV-108248-2/SO-2011 (vydané ministrem vnitra), kterým byl zamítnut návrh stěžovatelky na provedení opatření proti nečinnosti, v němž se konstatuje mimo jiné: *„(p)odle ustanovení § 90 odst. 6 správního řádu rozhodnutí v odvolacím řízení vydá odvolací orgán ve lhůtách stanovených v § 71. Lhůta počíná běžet dnem předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí..... V daném případě bylo telefonicky zjištěno, že spisový materiál účastnice řízení se stále nachází u správního orgánu I. stupně...(v)zhledem k tomu, že spisový materiál společně se stanoviskem správního orgánu I. stupně k odvolání nebyl odvolacímu správnímu orgánu do dnešního dne předán, není důvod pro uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 správního řádu.*"

Z obsahu žaloby vyplývá, resp. stěžovatelka výslovně uvádí, s odkazem na výše cit. usnesení, že spisový materiál nebyl dosud odvolacímu orgánu předán, právním zástupcem stěžovatelky byly rovněž soudu poskytnuty kopie písemností, mimo jiné i vyrozumění o předložení odvolání odvolacímu orgánu ze dne 1. 12. 010, vydané Policií ČR, oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorát cizinecké policie Praha, detaš. prac. Chodov; v němž se uvádí: *„Vámi napadené usnesení o zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR bylo dnešního dne v souladu s ust. § 88 zákona č. 500/2004 Sb., předloženo odvolacímu orgánu; vzhledem k tomu, že po prostudování vašeho odvolání správní orgán neshledal podmínky pro vyhovění odvolání cestou autoremedury, postupujeme tak, jak je uvedeno výše.*".

V soudním spise na č. l. 25 se nachází výzva soudu žalovanému k zaslání spisového materiálu a vyjádření k žalobě, dne 2. 3. 2012 bylo žalovaným zasláno vyjádření, v němž

je odkazováno mimo jiné na usnesení o zamítnutí návrhu na opatření proti nečinnosti ze dne 7. 10. 2011 (viz výše), současně se zde uvádí, že je zasílán v kopii spisový materiál (aniž by bylo specifikováno jaký); na č. l. 40 je založen protokol o jednání ze dne 27. 6. 2012, v němž mimo jiné zástupce žalovaného poukazuje na to, že pokud mu soud uloží vydat rozhodnutí, bude rozsudek nevykonatelný, protože žalovaný nemá dosud správní spis k dispozici; při ústním jednání žalovaný rovněž vznesl námitku opožděnosti žaloby.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že závěr o opožděnosti žaloby nemá oporu ve spisovém materiálu; není zřejmé, na základě jakých důkazů městský soud dospěl k učiněným závěrům.

Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu se podává, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů především tehdy, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Obdobně je rozhodnutí soudu zatíženo nepřezkoumatelností v případě, že se soud ztotožní se závěry správního orgánu a označí je za správné, přičemž se ale nevypořádá s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům (srov. rozsudek ze dne 23. 12. 2005, č. j. 4 As 13/2004 - 55), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44).

V projednávané věci městský soud své rozhodnutí založil pouze na dále nepodložené informaci vyplývající z vyrozumění správního orgánu I. stupně zaslaného dne 1. 12. 2010 stěžovatelce, aniž by však tuto informaci vyhodnotil v souvislostech s ostatními skutečnostmi, které stěžovatelka dílem sama v žalobě uvedla a dílem byly zřejmé ze spisu, jakož i ze samotného vyjádření žalovaného k žalobě; přitom tyto tvrzenou skutečnost, že věc byla výše uvedeného data skutečně předána odvolacímu orgánu, značně zpochybnily, resp. in concreto vyloučily.

Podle ust. § 90 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád rozhodnutí v odvolacím řízení vydá odvolací správní orgán ve lhůtách stanovených v § 71. Lhůta počíná běžet dnem předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že ze spisového materiálu jednoznačně vyplynulo, že odvolacímu orgánu (tj. žalovanému) nebyl spisový materiál, a to ani v době řízení o žalobě před městským soudem (a to dokonce ani v době řízení o kasační stížnosti) předán, lhůta pro vydání rozhodnutí, od které by bylo lze odvozovat běh lhůty ve smyslu ust. § 80 s. ř. s. nemohla začít běžet. Městský soud tedy pochybil, pokud běh lhůty odvozoval toliko z vyrozumění správního orgánu I. stupně ze dne 1. 12. 2010 o tom, že odvolání je postoupeno odvolacímu orgánu, neboť nebyl shledán důvod pro autoremeduru, aniž by přihlédl k dalším skutečnostem, které jednoznačně takový závěr o předání spisu vyvracely.

Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného však považuje za vhodné korigovat názor stěžovatelky stran nesprávného právního posouzení délky lhůty pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení, v němž se stěžovatelka mýlí.

Ustanovení § 169 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je lex specialis k ust. § 71 správního řádu, tzn. že správní orgán, který rozhoduje o žádosti, má k dispozici lhůtu delší, než lhůtu stanovenou v § 71 správního řádu, konkr. lhůtu 60 dnů. Počátek běhu této lhůty je však dán podáním žádosti o prodloužení pobytu; v uvedené lhůtě má být rozhodnuto o hmotněprávním nároku žadatele. Nelze ji proto vztahovat na jakékoli další podání, byť je učiněno v souvislosti s podanou žádostí, zde konkr. odvolání proti zastavení řízení o žádosti stěžovatelky. Pro řízení o odvolání platí zvláštní lhůty stanovené v § 90 odst. 6 správního řádu, byť zde obecně odkazuje na ust. § 71 odst. 1, resp. 3 cit. zákona; počátek běhu lhůty, ve které je povinen odvolací orgán rozhodnout, je odvozován nikoli od podání odvolání, ale až ode dne, kdy je odvolacímu orgánu předán spisový materiál prvostupňovým orgánem. Počátek běhu odvolací lhůty je vázán na zcela odlišnou skutečnost, než presumuje ust. § 169 zákona o pobytu cizinců (předání odvolacího spisu), a nelze proto dovozovat analogické užití tohoto ustanovení i pro odvolací řízení.

Výše uvedené však nic nemění na skutečnosti, že městský soud pochybil, pokud žalobu stěžovatelky odmítl pro opožděnost, aniž by pro takový závěr měl oporu ve spisovém materiálu, resp. skutečnosti vyplývající z něho takovému závěru naopak nenasvědčovaly.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů usnesení městského soudu zrušil a věc vrací tomuto soudu k dalšímu řízení, v němž se bude městský soud zabývat důvodností podané žaloby in meritum; současně rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. října 2012

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu