

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: **M. E. O.,** zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2012, čj. 3 A 215/2011 - 59,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2012, čj. 3 A 215/2011 - 59, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Dne 2. 2. 2010 podala žalobkyně žádost o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky za účelem sloučení rodiny s manželem J. K., občanem ČR, podle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Policie České republiky, Služba cizinecké policie, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, zamítla žádost

žalobkyně rozhodnutím ze dne 15. 4. 2010, čj. CPPH-008697/CI-2010-60, dle § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[2] Policie České republiky, Služba cizinecké policie, Ředitelství služby cizinecké policie (dále jen „ředitelství“), zrušila napadené rozhodnutí rozhodnutím ze dne 21. 6. 2010, čj. CPR-7337-1/ČJ-2010-9CPR-C236, a vrátila věc k novému projednání správnímu orgánu. Správní orgán pochybil, protože nevyzval žalobkyni, aby předložila platný cestovní doklad, a neodůvodnil, proč zamítl její žádost dle § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[3] V novém řízení správní orgán nerozhodl v zákonné lhůtě. Žalobkyně proto podala dne 19. 9. 2011 návrh na opatření proti nečinnosti správního orgánu ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též „s. ř.“).

II.

[4] Dne 20. 10. 2011 podala žalobkyně žalobu podle § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Domáhala se ochrany proti nečinnosti správního orgánu, neboť bezvýsledně vyčerpala prostředky ochrany podle správního řádu. Správní orgán doposud nerozhodl.

[5] Dne 14. 12. 2011 Komise vyhověla návrhu žalobkyně ze dne 19. 9. 2011 a přikázala Ministerstvu vnitra, na které s účinností od 1. 1. 2011 přešla působnost pro rozhodování o povolení k přechodnému pobytu (dále jen „žalovaný“), aby do 30 dnů od doručení tohoto opatření vydalo rozhodnutí ve věci řízení o žádosti žalobkyně. Žalovaný nerozhodl ani v této lhůtě.

[6] Městský soud zamítl žalobu rozsudkem ze dne 11. 5. 2012, čj. 3 A 215/2011 - 59. Dospěl k závěru, že žalovaný nemohl o žádosti žalobkyně rozhodnout bezodkladně, protože žalobkyně svou žádost doplňovala a žalovaný musel ověřit jí uváděné skutečnosti. Na vydání rozhodnutí se nevztahovala obecná 30denní lhůta podle správního řádu, ale 60denní lhůta dle zvláštní úpravy uvedené v § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Úkony v řízení byly prováděny průběžně. K prodlevě došlo od 11. 5. 2011 do 1. 12. 2011, načež Komise přikázala vydat rozhodnutí do 30 dnů od doručení opatření. Žalovaný přesto nerozhodl, protože nebyl potvrzen pobyt pana K. ve společné domácnosti s žalobkyní. Žalovaný proto pokračoval v řízení. Městský soud konstatoval, že zásada projednání věci bez zbytečných průtahů nemůže být upřednostněna před zásadou řádného zjištění skutkového stavu a hodnocení důkazů jednotlivě i ve vzájemné souvislosti. Uzavřel, že úkony žalovaného směřovaly k vydání rozhodnutí, a tudíž nebyl nečinný.

III.

[7] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatelka namítla nezákonnost a zmatečnost postupu městského soudu. Nesouhlasila s jeho názorem, že správní orgán nebyl nečinný, protože ověřoval skutečnosti uváděné v její žádosti. Podle ní se dopustil nečinnosti, jakmile překročil zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Lhůta k vydání rozhodnutí, kterou stanoví zákon o pobytu cizinců je stejná jako lhůta podle správního řádu. V obou případech musí správní orgán

rozhodnout bezodkladně. Teprve nelze-li rozhodnout bezodkladně, stanoví zákon o pobytu cizinců lhůtu pro vydání rozhodnutí o povolení k přechodnému pobytu na 60 dnů. Tuto lhůtu je dle názoru stěžovatelky nutno chápat jako lhůtu maximální, během níž má správní orgán povinnost jednak řádně zjistit skutkový stav, ale i vydat rozhodnutí. Lhůta 60 dnů zároveň zohledňuje komplikovanost daného typu řízení. Správní řízení trvalo dva roky a dosud nebylo ukončeno. Stěžovatelka proto jednoznačně odmítla názor, že se správní orgán nedopustil nečinnosti. Při hodnocení nečinnosti bylo podstatné, zda nenastala skutečnost, která by stavěla lhůtu k vydání rozhodnutí. K takové situaci však nedošlo. Stěžovatelka naopak namítla, že správní orgán ji účelově a nesmyslně vyzýval, aby se seznamovala s podklady pro vydání rozhodnutí, a aby se k nim vyjadřovala.

IV.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti sdělil, že koná a konal úkony nezbytné k tomu, aby mohl ve věci žádosti stěžovatelky odpovědně rozhodnout.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti 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.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že *„předmětem řízení o kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je rozhodnutí krajského soudu, nikoliv nečinnost správního orgánu (která byla předmětem řízení před krajským soudem)“* (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, čj. 8 Ans 1/2006-135). Stěžovatelka však nesouhlasila s tím, jak městský soud hodnotil nečinnost správního orgánu. Nejvyšší správní soud se proto zabýval v rámci přezkumu rozsudku městského soudu i samotným postupem správního orgánu.

[13] Podle § 6 odst. 1 správního řádu vyřizuje správní orgán věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80 s. ř.). Správní řád stanoví obecně lhůty pro vydání rozhodnutí správních orgánů, nicméně pro řízení ve věci vydání povolení k přechodnému pobytu se použije odchylná úprava podle zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 169 odst. 1 písm. e) tohoto zákona stanoví správnímu orgánu lhůtu pro vydání rozhodnutí 60 dnů ode dne podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu v případě, že rozhodnutí nelze vydat bezodkladně.

[14] Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, čj. 7 Ans 3/2010 - 138, že *„jedním z požadavků na rozhodování orgánů veřejné moci v právním státě je rozhodování v přiměřeném čase, respektive rozhodování bez zbytečných průtahů.“* Proti nečinnosti správního orgánu se může účastník řízení bránit nejprve v řízení před správním orgánem a následně i žalobou. Smyslem žaloby proti nečinnosti správního orgánu je posoudit, zda je správní orgán nečinný, a pokud ano, nařídit mu vydání rozhodnutí. Smysl řízení je však dosažen až v okamžiku, kdy správní orgán vydá rozhodnutí.

[15] K posuzování délky řízení a její nepřiměřenosti se vyjádřil Ústavního soud např. v nálezu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04. Konstatoval, že *„je třeba zkoumat vztah délky řízení k dalším atributům řízení, jako jsou složitost jeho předmětu, požadavky na provádění dokazování v průběhu řízení, jednání a procesní aktivity účastníků řízení aj.“* Přiměřenost lhůty musí být posuzována individuálně případ od případu tak, aby byla zohledněna náročnost a složitost každého případu, zejména jeho věcná stránka a rozsah úvah, které musí správní orgán učinit před vydáním rozhodnutí. Naopak nelze přihlížet k materiální stránce a podmínkám fungování posuzujícího orgánu, jako jsou např. lidské zdroje, vnitřní organizace či pracovní vytíženost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 7 Ans 3/2010 - 138).

[16] Nelze tedy bez dalšího přisvědčit kasační námitce stěžovatelky, že správní orgán se dopustil nečinnosti, jakmile uplynula lhůta k vydání rozhodnutí. Je totiž nutné zvážit, zda správní orgán postupoval bez zbytečných průtahů a zda existovaly překážky, které by správnímu orgánu bránily ve vydání rozhodnutí. Přitom je nutné brát v úvahu individuální okolnosti konkrétního případu.

[17] Městský soud vypočetl úkony, které správní orgán vykonal ode dne podání žádosti stěžovatelkou dne 2. 2. 2010 až do předvolání manžela stěžovatelky k výslechu ze dne 9. 3. 2012. Průtahy u žalovaného nezjistil, a konstatoval, že jeho úkony směřovaly k vydání rozhodnutí.

[18] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s tímto názorem. Stěžovatelka podala žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu dne 2. 2. 2010. Správní orgán vyslechl účastníky řízení a rozhodl 15. 4. 2010, tedy několik dnů po uplynutí zákonné lhůty. Stěžovatelka se odvolala a ředitelství rozhodnutím z 21. 6. 2010 zrušilo rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Správní orgán následně vyzval stěžovatelku k odstranění nedostatků žádosti, opět vyslechl účastníky, požádal policejní orgán o kontrolu místa pobytu účastníků a dne 29. 11. 2010 seznámil účastníky s podklady pro rozhodnutí. Poté uplynula doba delší než rok, během které správní orgán ve věci nečinil žádné úkony. Městský soud konstatoval, že správní orgán neučinil žádný úkon v době od 16. 5. 2011 do 1. 12. 2011. Tato prodleva ze strany správního orgánu však fakticky trvala již od 29. 11. 2010. Po tomto datu totiž činila úkony pouze stěžovatelka (16. 5. 2011 doručila správnímu orgánu nájemní smlouvu a 5. 10. 2011 oddací list).

[19] Stěžovatelka se proti nečinnosti správního orgánu bránila návrhem na vydání opatření proti nečinnosti správního orgánu u Komise. Správní orgán sice pokračoval v řízení, avšak nevydal rozhodnutí ani ve lhůtě, kterou mu určila Komise. I Komise shledala, že se správní orgán dopustil nečinnosti. Neobstojí argument, že o nečinnost v délce víc než půl roku, resp. víc než rok, nešlo. Žalovaný prováděl úkony především v závěrečné fázi řízení poté, co byl podstatnou dobu nečinný. Neodůvodňuje to tuto jeho nečinnost, a to zvláště v případě, že ani po vydání opatření proti nečinnosti nevydal rozhodnutí ve stanovené lhůtě. Právě proto, že je třeba každý případ hodnotit individuálně, se zřetelem ke všem okolnostem konkrétního případu, nelze postupovat tak, že se soud zaměří pouze na poslední fázi správního řízení před rozhodováním o podané žalobě. Vždy je třeba vést v patrnosti celou dobu, po kterou řízení trvá a též s ohledem na tuto dobu posoudit, zda se o nečinnost jedná, či nikoli.

[20] Ze správního a soudního spisu neplyne, že v řízení nastaly natolik výjimečné okolnosti, jejichž zkoumání by odůvodňovalo nepřiměřené prodloužení lhůty k vydání povolení. Správní orgán navíc rozhodoval v dalším řízení poté, co žalovaný zrušil jeho původní rozhodnutí, a nastínil, jakým způsobem má žalovaný doplnit dokazování a odůvodnit své rozhodnutí. Když žalovaný začal po prodlevě opět činit úkony, jednal relativně promptně. Během dvou týdnů provedl ve spolupráci s policejním orgánem tři místní šetření. Jelikož se místními šetřeními nepodařilo prokázat skutečnosti, které stěžovatelka uváděla v žádosti, správní orgán nařídil výslech stěžovatelky a jejího manžela. K nařízení výslechu však opět přistoupil se zhruba měsíční prodlevou po vykonání kontroly místa pobytu, a termín stanovil přibližně za 6 týdnů od nařízení výslechu. Tyto skutečnosti rovněž mohly mít vliv na závěr soudu o nečinnosti žalovaného.

[21] Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán nevydal rozhodnutí do doby rozhodování soudu, ačkoliv uplynula lhůta k tomuto úkonu. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neobstojí názor městského soudu, že nedošlo k průtahům na straně správního orgánu.

[22] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že rozhodování na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu je jednou ze základních zásad soudního řízení správního. Právní řád však zároveň stanoví správním orgánům lhůty, ve kterých mají rozhodovat, vykonávat jednotlivé úkony a zjišťovat skutkový stav. Stanovení lhůt je úzce spojeno s požadavkem právní jistoty účastníků řízení. Pakliže správní orgány nerespektují tyto lhůty a z jejich činnosti nevyplývají závažné důvody pro takový postup, dopouštějí se nečinnosti, vůči které se účastníci řízení mohou bránit v soudním řízení.

[23] Nejvyšší správní soud na druhé straně odmítl námitku stěžovatelky, že výzvy k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a k vyjádření se k nim byly ze strany správního orgánu účelové. Podle § 36 odst. 3 s. ř. musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a možnost vyjádření se k nim patří k základním právům účastníků správního řízení, proto správnímu orgánu nelze vyčítat, že vyzýval stěžovatelku k těmto úkonům.

[24] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude městský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

[25] Nejvyšší správní soud nemá informace, zda již žalovaný rozhodl o žádosti stěžovatelky. V kladném případě bude třeba v řízení procesně reagovat na tuto okolnost. Podle § 81 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Judikatura Nejvyššího správního soudu zastává stanovisko, že *„odpadne-li po podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) důvod jejího podání tím, že správní orgán ukončí svoji nečinnost vydáním rozhodnutí nebo osvědčení, v důsledku čehož je žaloba vzata zpět a řízení zastaveno, má žalobce právo na náhradu nákladů řízení“* (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2007, čj. 9 Ans

7/2007 - 76 a ze dne 27. 4. 2012, čj. 2 Ans 3/2012 - 31, shodně viz usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2003, čj. 30 Ca 19/2003 - 15).

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

V Brně 28. listopadu 2012

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu