

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **E. K.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 18. 8. 2015, č. j. MV-86564-4/VS-2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2018, č. j. 8 A 203/2015 - 34,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 22. 2. 2018, č. j. 8 A 203/2015-34, (dále jen „napadený rozsudek“), jímž městský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 18. 8. 2015, č. j. MV 86564-4/VS-2015, (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Napadeným rozhodnutím ministr vnitra zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odbor všeobecné správy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 5. 2015, č. j. VS-3345/835.3/2-2013 (dále jen „prvostupňové

rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zastaveno řízení ve věci žádosti o udělení státního občanství České republiky, neboť žalobce do stanovené lhůty dne 6. 4. 2015, ani ke dni prvostupňového rozhodnutí, nedoložil požadované doklady specifikované v usnesení Ministerstva vnitra ze dne 3. 12. 2014, tedy neodstranil podstatné vady žádosti, které bránily v pokračování řízení.

[3] V napadeném rozhodnutí ministr vnitra neshledal na postupu správního orgánu I. stupně žádné pochybení, když současně připomenul, že žadatel byl prostřednictvím svého právního zástupce informován, že pokud nedoloží ve stanovené lhůtě do 6. 4. 2015 všechny doklady požadované v tomto usnesení, bude řízení o jeho žádosti zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. K namítané nepřiměřenosti poukázal na to, že prvostupňové rozhodnutí o zastavení řízení nebylo učiněno okamžitě a současně Ministerstvo pokaždé vyhovělo žádostem žalobce o prodloužení lhůty k doložení dokladů pro rozhodnutí.

[4] Žalobce se žalobou domáhal zrušení napadeného rozhodnutí u městského soudu. Namítal, že se žalovaný s odvolací námitkou vypořádal nepřezkoumatelným způsobem, že neodstranil zjevnou nezákonnost prvostupňového rozhodnutí, a že své rozhodnutí odůvodnil naprosto nedostatečně v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu. Jako stěžejní pochybení ze strany ministerstva žalobce považoval nevyrozumění v pokračování řízení po marném uplynutí lhůty. Současně namítal, že žalovaný de facto uvádí, že žalobce byl v rámci řízení zastoupen právním zástupcem a tedy to, že žalobci nijak nebylo oznámeno nalézacím správním orgánem, že tento pokračuje v řízení, je v pořádku.

[5] Městský soud žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl. V odůvodnění připomněl skutkové okolnosti případu. Žalobce podal prostřednictvím svého právního zástupce žádost o udělení státního občanství České republiky. Žalobce ve stanovené lhůtě nedodal požadované doklady ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, a opakovaně zažádal o prodloužení lhůty k jejich dodání. V posledním usnesení o prodloužení lhůty k odstranění vad podání ze dne 12. 3. 2015 byla lhůta stanovena do 6. 4. 2015. Žalobce byl v daném usnesení výslovně vyrozuměn o tom, že pokud nepředloží požadované podklady, bude řízení o jeho žádosti zastaveno. Nicméně ani na tuto výzvu žalobce nijak pozitivně nereagoval a nedostatky podané žádosti neodstranil. Došlo tedy k tomu, že stanovená lhůta do dne 6. 4. 2015 marně uplynula. Ministerstvo vnitra, ačkoliv už tímto dnem 6. 4. 2015 byly splněny předpoklady pro zastavení řízení, vyčkalo delší dobu - více než měsíc s tím, než řízení o žádosti žalobce zastavilo. Vzhledem k tomu, že až do dne 13. 5. 2015, kdy bylo řízení zastaveno, žalobce neučinil žádný úkon k odstranění vad žádosti, orgánu I. stupně nezbylo nic jiného, než řízení zastavit. Městský soud ke sporné otázce nevyrozumění účastníka o pokračování správního řízení konstatoval, že za daných okolností případu Ministerstvo vnitra povinnost vyrozumět o pokračování v řízení rozhodně nemělo. Žalobce měl dostatek příležitostí k tomu, aby doplnil zákonem vyžadované podklady pro vyřízení žádosti, přičemž Ministerstvo vnitra vyčkalo marného uplynutí lhůty, která byla pro doplnění žádosti žalobci opakovaně stanovena. Navíc nejde o situaci, kdy po marném uplynutí lhůty by Ministerstvo vnitra pokračovalo v řízení, vyhodnocovalo podklady pro rozhodnutí,

provádělo dokazování apod., nýbrž nebyly splněny základní procesní předpoklady. Žalobce především před Krajským úřadem Karlovarského kraje nevyplnil dotazník k žádosti o udělení státního občanství České republiky a nepodrobil se pohovoru k ověření znalosti českého jazyka. Ministerstvo tak bez dalšího řízení (toliko) zastavilo. Z povahy věci měl městský soud za to, že posuzovaném případě nedošlo vůbec k tomu, aby se v řízení mohlo pokračovat. Je nesporné, že žalobce byl řádně opakovaně vyrozuměn o tom, že nepředloží-li nezbytné podklady, řízení bude bez dalšího zastaveno, a tedy pro případ nedoplnění podkladů se již s žádným pokračováním v řízení z logiky věci nepočítalo.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá rozsudek městského soudu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“), tedy z důvodu nesprávného právního posouzení a z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Stěžovatel napadl kasační stížností oba výroky napadeného rozsudku, tedy jak zamítnutí žaloby, tak nepřiznání náhrady nákladů řízení ani jednomu z účastníků.

[7] Stěžovatel namítá, že se v napadeném rozsudku městský soud nezabývá otázkou, zda-li dospěl správní orgán I. stupně ke svému závěru procesně správným způsobem, ale zabývá se tím, zda byly naplněny podmínky pro zastavení správního řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Zákonné ustanovení, podle kterého správní orgán řízení přeruší, má zásadní vliv na to, jakým způsobem je možno nadále v řízení pokračovat. Podle stěžovatele z jazykového výkladu první části § 65 odst. 2 správního řádu vyplývá, že v případě přerušení dle § 64 odst. 2 a 3 správního řádu je možné v řízení pokračovat pouze po uplynutí lhůty určené správním orgánem.

[8] Podle stěžovatele správní orgán I. stupně nebyl vůbec oprávněn v řízení pokračovat, neboť v případě přerušení správního řízení dle § 64 odst. 1 je možné pokračovat v řízení pouze po odpadnutí překážky řízení. Podle § 65 správního řádu má správní orgán povinnost vyrozumět účastníka řízení o pokračování v řízení. Nevyrozumění o pokračování v řízení bylo zásahem do procesních práv stěžovatele (např. § 36 správního řádu) a zároveň porušením zásady legality správního řízení (§ 2 odst. 1 správního řádu). Takové pochybení není možné omlouvat ani tím, že byl právně zastoupen, že nedoložil veškeré dokumenty nebo tím, že jeho právní zástupce nahlédl do spisového materiálu. Stěžovatel má také za to, že městský soud pochybil, když nepřijal jím uváděnou judikaturu, která s tímto případem přes určité rozdíly ve skutkových okolnostech vykazuje podobnost (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2013, č. j. 9 A 235/2010 - 58, následně potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2014, č. j. 3 As 36/2014 - 33). Z této judikatury vyplývá, že i v případě, kdy fakticky není možné vydat jiné rozhodnutí, není možné rezignovat na zachování procesních práv účastníků řízení.

[9] V neposlední řadě stěžovatel namítá také vnitřní rozpornost napadeného rozsudku, kdy dle jeho názoru soud chybně uvedl, že stěžovateli byla dána možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Současně v chybném uvedení neexistujícího doručení sdělení o pokračování v řízení (bod 30

napadeného rozsudku) stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovatel z výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil. Zároveň Nejvyšší správní soud žádá o přiznání náhrady nákladů řízení.

[10] Žalovaný se ve svém vyjádření s námitkami stěžovatele neztotožňuje. Odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 Azs 210/2016 - 48, a uvádí, že v případě, že žalobce ve stanovené lhůtě na výzvu správního orgánu I. stupně nereaguje, nemůže důvodně předpokládat, že bude v řízení pokračováno, a správní orgán je pak povinen řízení o žádosti usnesením zastavit. Nezaslání vyrozumění o pokračování řízení v takovém případě nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí. V otázce odmítnutí stěžovatelem uváděné judikatury se žalovaný ztotožňuje s názorem městského soudu a danou námitku považuje za nedůvodnou. V případě námitky stěžovatele týkající se chybných formulací, které způsobují rozpornost napadeného rozsudku, žalovaný konstatuje, že stěžovatel chybně interpretoval odůvodnění napadeného rozsudku, kdy tento uvádí, že usnesení o přerušení řízení obsahuje poučení o právech účastníka řízení podle § 36 a § 38 správního řádu. Správní orgán I. stupně správně ve smyslu § 36 správního řádu účastníka řízení informoval o jeho právu seznámit se s podklady, kdy toto právo, jak uvádí žalovaný, není povinností. Žalovaný dává stěžovateli za pravdu v tom, že z judikatury vyplývá, že před zastavením řízení není nutné účastníka řízení s podklady žádosti seznamovat. Fakt, že stěžovatel nahlížel do spisového materiálu, nenahrazuje vyrozumění o pokračování řízení, nicméně nahlížením mohl stěžovatel zjistit, že požadované doklady nebyly navzdory výzvám předloženy. Ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je pak v případě nepředložení náležitostí žádosti správní orgán povinen řízení zastavit. Žalovaný navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a násl. s. ř. s.

[12] Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[13] Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu následující skutečnosti podstatné pro posouzení kasační stížnosti. Stěžovatel prostřednictvím svého právního zástupce podal dne 20. 12. 2013 žádost o udělení státního občanství České republiky. Usnesením Ministerstva vnitra ze dne 3. 12. 2014 bylo řízení přerušeno řízení a právní zástupce stěžovatele byl současně poučen podle § 36 a 38 správního řádu o nahlížení do spisu, činění návrhů atd. Právní zástupce byl tímto usnesením rovněž vyzván nejpozději do dne 2. 2. 2015 doložit doklady specifikované v tomto usnesení. Dne 2. 2. 2015 obdrželo Ministerstvo vnitra žádost o prodloužení lhůty k doložení dokladů. Žádosti bylo vyhověno a lhůta byla prodloužena do 13. 3. 2015. Následně dne 9. 3. 2015 doložil právní zástupce pouze některé z požadovaných dokladů a opět požádal o prodloužení lhůty o dalších třicet dnů. Ministerstvo vnitra správní řízení opět přerušilo usnesením ze dne 12. 3. 2015, a to do dne

6. 4. 2015. Zároveň informovalo právního zástupce o možnosti nahlédnout do spisu. Dne 18. 3. 2015 na základě substituční plné moci se dostavila asistentka právního zástupce a fotoaparátem pořídila kopii celého spisu. Ve stanovené lhůtě dne 6. 4. 2015 ani ke dni rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dne 13. 5. 2015 k doložení požadovaných dokladů nedošlo.

[14] V prvé řadě se soud musel zabývat namítanou nepřezkoumatelností. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že by k ní byl povinen soud přihlédnout i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem, že městský soud v bodě 30 chybně zmínil, že dne 10. 5. 2013 došlo k doručení sdělení o pokračování v řízení, přičemž ze správního spisu neplyne, že by k takovému sdělení došlo. Městský soud se tak dopustil jistého pochybení, které nicméně nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť z dalšího odůvodnění je zřejmé, že městský soud si byl vědom toho, že k doručení sdělení o pokračování v řízení nedošlo a dospěl k závěru, že správní orgán ani neměl povinnost stěžovatele vyrozumět o pokračování v řízení.

[16] S námitkou, že stěžovateli nebyla dána možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, jak je dle stěžovatele mylně uvedeno v bodě 31 napadeného rozsudku, se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Stěžovatel byl přípisem ze dne 12. 3. 2015 informován o právech podle § 36 a 38 správního řádu, včetně práva, nikoli povinnosti, seznámit se a vyjádřit se k podkladům ve smyslu § 36 správního řádu. Konstatování městského soudu o možnosti vyjádřit se k podkladům ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovatel byl informován o jeho právu vyjádřit se k podkladům, ačkoliv se v nyní posuzovaném případě nejednalo přímo o výzvu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, předcházejícímu meritornímu rozhodnutí ve věci. Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 29. 2. 2016, č. j. 15 A 196/2013-49, dospěl k právnímu závěru, že z § 36 odst. 3 správního řádu „*jednoznačně vyplývá, že se vztahuje na rozhodnutí ve věci a nikoliv na pouhá procesní rozhodnutí, mezi něž dozajista patří i rozhodnutí o zastavení řízení.*“ Stěžovatel byl dostatečně informován o svých právech přípisem od správního orgánu, navíc následně využil možnosti nahlédnutí do spisového materiálu. K obdobné situaci se krajský soud v citovaném rozsudku taktéž vyjádřil: „*Nadto pak dne 22. 8. 2013 sám žalobce z vlastní iniciativy prostřednictvím svého zástupce nahlédl do spisu. K naplnění účelu seznámení se s podklady rozhodnutí ve smyslu ust. § 36 odst. 3 správního řádu tak nad rámec povinností žalovaného nepochybně došlo.*“ Nejvyšší správní soud tedy neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro vnitřní rozpornost, tak jak to tvrdil stěžovatel.

[17] Stěžejní otázkou případu je to, zda správní orgán I. stupně měl v daném případě povinnost v řízení pokračovat a pokud ano, tak jestli byl stěžovatel nevyrozuměním o pokračování v řízení závažně zkrácen na svých procesních právech.

[18] Řízení bylo naposledy přerušeno usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 12. 3. 2015 a to v souladu s § 64 odst 1 písm. a) správního řádu, dle kterého může správní orgán řízení usnesením přerušit současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2. Současně v něm byl stěžovatel upozorněn, že pokud do stanovené lhůty dne 6. 4. 2015 neodstraní vady žádosti spočívající v nedodání požadovaných podkladů k rozhodnutí, bude řízení zastaveno.

[19] Podle § 65 odst. 2 správního řádu, „*[s]právní orgán pokračuje v řízení, jakmile odpadne překážka, pro niž bylo řízení přerušeno, nebo uplyne lhůta určená správním orgánem podle § 64 odst. 2 nebo 3. Bylo-li řízení přerušeno podle § 64 odst. 2 nebo 3, může v řízení správní orgán pokračovat též na požádání účastníka, který požádal o jeho přerušení. O tom, že v řízení pokračuje, vyrozumí správní orgán účastníky a provede o tom záznam do spisu.*“

[20] Podle § 66 odst 1 písm. c) správního řádu, řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže „*žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*“. Stěžovatel do stanovené lhůty podklady nedoplnil, a následně bylo řízení zastaveno.

[21] K otázce pokračování řízení po jeho přerušení ve smyslu § 65 odst. 2 správního řádu se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 Azs 210/2016 - 48: „*Dle výše uvedeného může správní orgán pokračovat v řízení jen v případě, že odpadne překážka řízení, popř. uplyne lhůta, pokud ji určil dle § 64 odst. 2 nebo 3 spr. ř., což se v projednávaném případě nestalo. Pokud účastník řízení neodstraní podstatné vady žádosti, tedy neodpadne překážka řízení, musí správní orgán řízení zastavit. Správní orgán I. stupně měl, po uplynutí lhůty k odstranění podstatných vad žádosti, bez dalšího řízení zastavit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 – 24, nebo ze dne 28. 1. 2010, č. j. 9 As 36/2009 – 78).*“

[22] Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě s městským soudem k závěru, že v daném případě nebyly splněny podmínky pro pokračování v řízení. Nebyla totiž splněna ani podmínka odpadnutí překážky řízení, ani uplynutí lhůty ve smyslu § 65 odst. 2 správního řádu. Zastavit řízení však mohl správní orgán I. stupně pouze pokud žádost obsahovala takové vady, které nedovolily ministerstvu žádost posoudit meritorně. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015- 24, zdůraznil, „*že řízení lze zastavit jedině tehdy, pokud jsou vady takové intenzity, že právě kvůli nim nelze v řízení pokračovat. Důvodem pro zastavení řízení tedy není jakákoliv vada formální, např. vada v označení správního orgánu, ale pouze taková vada, která svou povahou skutečně brání pokračování v řízení, resp. brání tomu, aby bylo možné žádost z obsahového hlediska projednávat.*“

[23] V projednávaném případě nebyla splněna podmínka pro pokračování v řízení a správní orgán I. stupně byl oprávněn řízení zastavit, neboť vady žádosti nedovolily Ministerstvu vnitra žádost věcně posoudit. Procesní zastavení řízení bylo v souladu se správním řádem. Nejvyšší správní soud tedy nepovažuje právní posouzení věci ze strany městského soudu za nesprávné.

[24] Ke kasační námitce odmítnutí judikatury předložené stěžovatelem před městským soudem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s argumentací v napadeném rozsudku. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2014, č. j. 3 As 36/2014 - 33, se zásadně odlišuje od tohoto případu v téměř všech parametrech. Tento rozsudek se týkal věci, v níž byl účastník územního řízení vyzván k tomu, aby doplnil podklady pro vydání územního rozhodnutí. Správní orgán bez vyčkání marného uplynutí stanovené lhůty, pokračoval v územním řízení, a aniž by účastníka o tom vyrozuměl, vydal ve věci meritorní rozhodnutí a žádost zamítl. V nyní posuzované věci městský soud správně poukázal na to, že žalovaný vyčkal marného uplynutí lhůty a poté nebyly splněny procesní předpoklady pro pokračování v řízení. Stěžovatel dovozuje, že nezbytnost zastavení řízení nemá vliv na nutnost zachování procesních postupů. Jak však bylo výše uvedeno, Nejvyšší správní soud neshledal, že by ze strany žalovaného došlo k porušení procesních postupů a nedodržení zákonnosti řízení. Ze všech výše uvedených důvodů proto neshledal kasační stížnost důvodnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost zamítl. O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozhodl, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 11. září 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu