

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **T. M. T.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 5. 2018, č. j. 51 A 25/2018 - 15,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 5. 2018, č. j. 51 A 25/2018 - 15, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se dne 1. 9. 2017 dostavil na Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „velvyslanectví“) k osobnímu podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Žalobce si sjednal v systému Visapoint termín pro osobní podání žádosti o dlouhodobé vízum za účelem studia, a proto byl v úředních hodinách vpuštěn do vnitřních prostor velvyslanectví. Po osobním podání žádosti o zaměstnaneckou kartu došlo k okamžitému vrácení této žádosti a současnému předání stejnopisu usnesení velvyslanectví o nepřijatelnosti této žádosti. Žádost byla vyhodnocena jako nepřijatelná, protože si žalobce předem nesjednal termín k podání žádosti, ačkoli je k tomu povinen podle § 169h odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném od 15. 8. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Žalobce podal dne 23. 4. 2018 Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, která měla spočívat v tom, že žalovaný jakožto věcně příslušný správní orgán doposud nevydal rozhodnutí o žádosti o udělení dlouhodobého pobytu za účelem vydání zaměstnanecké karty.

[3] Krajský soud v prvé řadě posuzoval splnění podmínek řízení a dospěl k závěru, že žaloba musí být odmítnuta, neboť podmínky splněny nebyly. Na základě § 169h odst. 1 písm. a) a odst. 3 věty druhé zákona o pobytu cizinců dospěl k závěru, že v projednávané věci podáním žádosti na velvyslanectví v Hanoji dne 1. 9. 2017 nedošlo k zahájení řízení o žádosti žalobce, a na žádost se proto hledí, jako by nebyla podána. Usnesení o nepřijatelnosti žádosti žalobce prokazatelně obdržel. Žalobce se domáhá prostřednictvím nečinnostní žaloby, aby bylo rozhodnuto o povinnosti žalovaného vydat rozhodnutí ve věci žalobcovy žádosti o zaměstnaneckou kartu. Ochrany proti nečinnosti správního orgánu se lze domáhat u soudu pouze v rámci probíhajícího, tj. zahájeného a dosud neskončeného, správního řízení. Jelikož vůbec nebylo zahájeno správní řízení, jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, a krajský soud tak nemá, o čem by mohl rozhodovat.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví označené usnesení krajského soudu kasační stížností, kterou opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadené usnesení zrušil.

[5] Stěžovatel nesouhlasí s napadeným usnesením, neboť soud nezohlednil, že žádost byla přijatelná. Usnesení podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců se pouze poznamenává do spisu a nemá žádné konstitutivní účinky. Je však otázkou, jaké důsledky toto usnesení vyvolává, jestliže závěry zastupitelského úřadu jsou chybné a žádost je přijatelná. Jestliže podáním přijatelné žádosti došlo k zahájení řízení, nelze toto řízení „odzahájit“ deklaratorním usnesením, které nemůže mít za následek ukončení řízení. Dle stěžovatele usnesení, které je v rozporu se skutečným stavem, nemá žádný vliv na to, že řízení bylo zahájeno, a běží tak lhůta pro vydání rozhodnutí o žádosti o pobyt.

[6] Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že mu existence usnesení podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců brání zabývat se nečinností žalovaného. Dle stěžovatele totiž fikce nezahájení řízení není dle zákona spojena s existencí usnesení zastupitelského úřadu, ale vyplývá ze skutečnosti, že žádost je nepřijatelná.

[7] Dále stěžovatel podporuje svou argumentaci tím, že předmětné usnesení se cizinci neoznamuje podle § 72 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, proto není způsobilé zasáhnout do jeho práv a založit fikci nezahájení řízení. Takový důsledek nemůže být spojen s usnesením, které se pouze poznamenává do spisu.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nijak nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost **je** důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že stěžovatel napadá usnesení krajského soudu, kterým byla jeho žaloba odmítnuta pro nedostatek podmínek řízení. V takovém případě je z povahy věci možné podat kasační stížnost pouze z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívajícího v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 7/2004 - 47 ze dne 18. 3. 2004). Nejvyšší správní soud je ale v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65).

[12] Při přezkumu napadeného usnesení shledal Nejvyšší správní soud vady, k nimž je povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[13] Podle § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců *[ž]ádost o udělení dlouhodobého víza a žádost o prodloužení doby platnosti dlouhodobého víza a doby pobytu na území na toto vízum nebo žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu je nepřijatelná, jestliže cizinec si předem nesjednal termín podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu způsobem stanoveným tímto zákonem*. Dle odst. 3 téhož ustanovení *[n]epřijatelnost žádosti zjišťuje u žádosti podané na zastupitelském úřadu zastupitelský úřad a u žádosti podané ministerstvu ministerstvo. Je-li žádost nepřijatelná, řízení není zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána; tuto skutečnost ministerstvo nebo zastupitelský úřad cizinci písemně sdělí včetně důvodu nepřijatelnosti, učiní o ní usnesení do spisu a vrátí tiskopis žádosti, veškeré předložené doklady a správní poplatek, pokud byl uhrazen. Nepodá-li cizinec žádost osobně, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen, postupuje se obdobně podle věty druhé.*

[14] Krajský soud se ztotožnil s názorem velvyslanectví, že žádost žalobce byla nepřijatelná, a tudíž nedošlo k zahájení řízení. Z toho dovodil, že nebyla splněna podmínka řízení o žalobě – existence správního řízení, v němž by měl žalovaný vydat rozhodnutí. Tento závěr je však chybný a v konečném důsledku i rozporný, a to z následujících důvodů.

[15] Podmínkou řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu není existence řízení, v němž má být žalovaný nečinný. Hodnocení, zda takové řízení existuje, či nikoliv, je

otázkou důvodnosti žaloby, tedy toho, zda je žalovaný správní orgán nečinný v nějaké konkrétní věci, v níž je povinen vydat rozhodnutí. „*Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popř. též plnou moc zmocněnce v případě zastoupení. Úkony soudu i úkony stran jsou pak vázány společnými podmínkami – překážkou litispendence a překážkou věci rozsouzené*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 164). V citovaném usnesení pak rozšířený senát dospěl k závěru, že posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení. Ustanovení § 79 s. ř. s. totiž „*vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce uplatnit, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. dal vzniknout příslušnému procesně-právnímu vztahu, a vedl soud k rozhodnutí směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva, v daném případě práva na vydání rozhodnutí či osvědčení správního orgánu*“. Krajský soud tak pochybil, když žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. Zároveň však posuzoval meritum věci. Nadto v rozsahu, jež mu daný předmět řízení vůbec neumožňoval.

[16] K úpravě obsažené v ustanovení § 169h zákona o pobytu cizinců s účinností od 15. 8. 2017 se Nejvyšší správní soud již opakovaně vyjadřoval, konkrétně v souvislosti s povahou usnesení dle odst. 3 citovaného ustanovení a možnostem soudní ochrany cizince proti tomuto aktu. Z rozsudku ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 Azs 82/2018 – 19, vyplývá, že usnesení podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a podléhá tedy soudnímu přezkumu, neboť autoritativně a závazně určuje, že řízení o žádosti o povolení k pobytu či dlouhodobé vízum nebylo zahájeno a na tuto žádost se hledí, jako by nebyla podána – s konečnou platností tedy rozhoduje o osudu této žádosti. Žaloba proti tomuto rozhodnutí poskytuje cizinci dostatečnou ochranu, neboť „*po zrušení tohoto usnesení by byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení (respektive v první fázi k opětovnému posouzení přijatelnosti žádosti), v němž by byl vázán právním názorem vysloveným soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.)*“. Dále proto Nejvyšší správní soud konstatoval, že cizinec se musí bránit již proti usnesení o nepřijatelnosti žádosti a nemůže napadat jiným typem žaloby úkony, které jsou důsledkem jeho vydání (obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 Azs 80/2018 – 19, ze dne 27. 6. 2018, č. j. 1 Azs 26/2018 – 37, a ze dne 12. 7. 2018, č. j. 9 Azs 123/2018 – 26).

[17] Situaci, kdy cizinec rovněž nenapadl žalobou usnesení o nepřijatelnosti žádosti dle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ale následně se domáhal vydání rozhodnutí o žádosti nečinnostní žalobou, tak, jak to učinil stěžovatel v nyní posuzovaném případě, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 28. 6. 2018, č. j. 4 Azs 167/2018 – 42. Shledal přitom, že pokud cizinec nenapadne usnesení o nepřijatelnosti žádosti, platí presumpce správnosti takového rozhodnutí, a není možné jej zpochybňovat prostřednictvím nečinnostní žaloby. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud přijal argumentaci, dle níž žádost nebyla nepřijatelná, což má krajský soud posoudit a případně žalobci poskytnout ochranu proti nečinnosti, „*musel by ad absurdum připustit, že žalobce může úspěšně podat žalobu proti nečinnosti i v případech, kdy správní orgán zastavil správní řízení podle § 66 správního řádu, avšak žalobce se domnívá, že k tomu nebyly splněny zákonné předpoklady a správní orgán měl rozhodnout meritorně*“.

[18] Krajský soud věcně posoudil, zda žádost stěžovatele byla přijatelná, byť stěžovatel nebrojil proti usnesení dle § 169h zákona o pobytu cizinců. Překročil tak předmět řízení. Za těchto okolností byl navíc výrok o odmítnutí žaloby pro nesplnění podmínek řízení v rozporu s částí odůvodnění, v níž se zabýval přijatelností žádosti a existencí řízení, ve kterém by měl žalovaný vydat rozhodnutí. Pokud se krajský soud v napadeném usnesení s otázkou nečinnosti žalovaného věcně vypořádal, a přesto žalobu stěžovatele odmítl pro nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., zatížil řízení vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[19] Nejvyšší správní soud podotýká, že kasační stížnost shledal důvodnou ze shora uvedených důvodů, k nimž byl povinen přihlédnout z moci úřední, nikoliv však z důvodů namítaných stěžovatelem. Ty s ohledem na argumentaci uvedenou shora obstát nemohly.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.); v něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tedy posoudí důvodnost nečinnostní žaloby proti žalovanému meritorně.

[21] Krajský soud posléze v novém rozhodnutí o návrhu ve věci samé rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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. Tomáš Langášek
předseda senátu