

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **L. G.**, zastoupena JUDr. Karlem Vodičkou, advokátem se sídlem Kyjevská 1228/77, Plzeň, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 3. 2019, č. j. MV-34458-4/SO-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 7. 2019, č. j. 57 A 107/2019 - 27,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 29. 3. 2019, č. j. MV-34458-4/SO-2019, žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 14. 1. 2019, č. j. OAM-38371-16/ZM-2018, a usnesení potvrdila. Tímto usnesením přerušil správní orgán I. stupně řízení o žádosti žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty podle § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), do doby doručení pravomocného rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce, Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj. Správní orgán I. stupně totiž považoval rozhodnutí v tomto probíhajícím přestupkovém řízení vedeném s budoucím zaměstnavatelem žalobkyně za předběžnou

otázku podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, na níž závisí vydání rozhodnutí o žádosti žalobkyně a o které si správní orgán I. stupně sám nemůže učinit úsudek.

[2] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). V žalobě kromě věcných námitek proti samotnému přerušení řízení uvedla, že si je vědoma, že přerušení řízení je jako úkon, kterým se upravuje vedení řízení, ze soudního přezkumu vyloučeno. V jejím případě se však nejedná o běžné usnesení o přerušení řízení. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2008, č. j. 8 As 40/2007 - 61, argumentovala, že podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Svým postupem přitom správní orgány zasáhly do jejího práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny. Tento zásah spatřovala v přerušení řízení na velmi neurčitě vymezenou dobu, kterou nemá možnost ovlivnit. Fakticky jí tak byla odepřena spravedlnost. Žalobkyně dále podotkla, že proti postupu správních orgánů nemůže brojit žalobou proti nečinnosti podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), ani zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s.

[3] Krajský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl pro její nepřípustnost [§ 68 písm. e) s. ř. s.]. Žalobkyně se totiž domáhala přezkumu úkonu správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, a který je tedy podle § 70 písm. c) s. ř. s. z přezkoumávání soudem vyloučen. Soud citoval judikaturu Nejvyššího správního soudu a jiných krajských soudů, která tento závěr potvrzuje. Dále odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 9 A 95/2016, dle kterého skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu o přerušení řízení je vyloučeno z přezkoumání soudem v řízení o žalobách proti rozhodnutím [§ 65 a § 70 písm. c) s. ř. s.], nesouvisí s povinností soudu v řízení na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.) zabývat se k žalobní námitce otázkou, zda řízení je přerušeno důvodně. Krajský soud dodal, že žalobkyní zmíněné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2008, č. j. 8 As 40/2007-61, s citovanými judikatorními závěry není v rozporu. Soud dodal, že v případě nepřípustnosti žaloby je meritorní přezkum vyloučen, a proto se již nezabýval otázkou tvrzené nezákonnosti přerušení správního řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[5] Krajský soud podle stěžovatelky pochybil, neboť se nevypořádal s její argumentací o nemožnosti výluky ze soudního přezkumu z důvodu zasažení do jejího ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny. Jak stěžovatelka uvedla již v žalobě, nejedná se o prosté rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení, ale o účelovou snahu správních orgánů být legálně zcela nečinné. Krajský soud pochybil, pokud pouze mechanicky odkázal na judikaturu potvrzující výluku ze soudního přezkumu v případě usnesení o přerušení řízení a nereagoval na argumenty stěžovatelky o důvodech přerušení řízení. Stěžovatelka dodala, že správní orgány zasáhly i do jejího legitimního očekávání.

[6] Stěžovatelka poté uvedla důvody, pro které není zřejmé, na jakou dobu se řízení přerušuje, a pro které je proto zasaženo do jejího práva na spravedlivý proces. Správní orgán I. stupně předně ve výroku usnesení nespecifikoval konkrétní správní řízení, v němž je řešena předběžná otázka. Toto řízení navíc trvá velmi dlouhou dobu. Nadto správní orgány chybně identifikovaly správní orgán, který má rozhodnout o předběžné otázce. Konečně stěžovatelka nerozumí, proč správní orgán I. stupně řízení přerušil do doby doručení rozhodnutí správního orgánu posuzujícího předběžnou otázku, když ten není povinen toto rozhodnutí doručovat správnímu orgánu I. stupně.

[7] Stěžovatelka závěrem brojila proti samotnému přerušení řízení. Správní orgány si podle ní vytvořily předběžnou otázku zcela uměle, neboť se podle § 178f zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neměly vůbec zabývat tím, zda někdy v budoucnu bude budoucímu zaměstnavateli žalobkyně uložena pokuta za umožnění nelegálního zaměstnávání cizinců. Měly posoudit pouze to, zda budoucímu zaměstnavateli žalobkyně byla v období čtyř měsíců předcházejících podání žádosti taková pokuta uložena.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázala na obsah napadeného rozsudku, s nímž se ztotožňuje.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[10] Důvodnost kasační stížnosti poté posoudil v mezích uplatněných námitek a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[11] V projednávané věci byl stěžovatelkou uplatněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti i samotné povahy napadeného soudního rozhodnutí je nicméně zřejmé, že stěžovatelkou může být tvrzen pouze kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný dopadá právě na tvrzenou nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním, neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012 - 13).

[12] Kasační soud je při přezkumu usnesení o odmítnutí žaloby „*oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná nebo zda rozhodnutí žalovaného bylo zákonné či nikoliv*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 9 As 124/2013 - 39). Úkolem Nejvyššího správního soudu tak v právě posuzované věci bylo přezkoumat skutkové a právní podmínky odmítnutí žaloby z důvodu její nepřípustnosti podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. c) téhož zákona. Naopak se nemohl zabývat stěžovatelčinými námitkami týkajícími se toho, zda byla žalovaná oprávněna řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 57 odst. 1 písm. c) s. ř. ve spojení s § 64 odst. 1 písm. c) téhož zákona přerušit či nikoli.

[13] Ve správním soudnictví jsou kontrole zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o veřejných subjektivních právech a povinnostech fyzických a právnických osob, ve smyslu generální klauzule obsažené v § 2 s. ř. s., která je odrazem ústavního pravidla obsaženého v čl. 36 odst. 2 Listiny. Uvedené ustanovení Listiny však připouští možnost, aby na základě výjimek zákonem výslovně stanovených byla některá rozhodnutí z přezkoumání vyloučena. Tyto tzv. kompetenční výluky obsahuje § 70 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení jsou ze soudního přezkumu vyloučeny mimo jiné úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.]. Žaloba napadající rozhodnutí, které spadá pod kompetenční výluku, je nepřípustná dle § 68 písm. e) s. ř. s. a soud ji odmítne dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[14] Rozhodnutí o přerušení řízení, ať už vydané z jakéhokoliv důvodu, ustálená judikatura správních soudů považuje právě za takový úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení správního řízení (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, 3 As 64/2007 - 62, ze dne 30. 1. 2009, 4 As 48/2008 - 32, ze dne 16. 7. 2009, č. j. 1 As 48/2009 - 54, ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 52/2010 - 61, ze dne 17. 5. 2018, č. j. 4 Ads 115/2018 - 35, ze dne 8. 11. 2017, č. j. 1 As 202/2017 - 76, či ze dne 28. 2. 2019, č. j. 1 As 321/2018 - 45). Na část z těchto rozhodnutí odkázal i krajský soud. Tuto skutečnost ostatně nerozporovala ani stěžovatelka, jak také zdůraznila v kasační stížnosti.

[15] Skutečnost, že usnesení o přerušení řízení je ze soudního přezkumu vyloučeno, potvrdil rozšířený senát v usnesení ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46. V dané věci se sice zabýval povinností soudu posoudit v řízení o žalobě proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. věcnou důvodnost a zákonnost důvodů přerušení řízení, stanovil však také, že kompetenční výluka podle § 70 písm. c) s. ř. s. nedovoluje přezkum rozhodnutí o přerušení řízení soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Dodal, že v řízení o žalobách proti rozhodnutím skutečně nemá valný smysl připustit je i proti takovým procesním rozhodnutím, jimiž se toliko upravuje vedení řízení.

[16] Podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny platí, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Stěžovatelka přitom namítá, že právě s ohledem na ústavní příkaz obsažený v tomto ustanovení nemůže napadené usnesení obstát, neboť by tím bylo zasaženo do jejího práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny. Tento zásah spatřuje v přerušení řízení na velmi neurčitě vymezenou dobu, kterou nemá možnost ovlivnit.

[17] Platí, že právo na spravedlivý proces je rozptýleno do několika článků Listiny a povahu záruk tohoto práva mají i některé články Ústavy České republiky. Stěžovatelka v kasační stížnosti nespecifikovala, do které komponenty práva na spravedlivý proces bylo zasaženo. Nejvyšší správní soud však z jejího tvrzení dovodil, že v jednání krajského soudu

a správních orgánů spatřuje zásah do svého základního práva zakotveného v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny.

[18] Dle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý *může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*. Nejvyšší správní soud již dříve vysvětlil, že toto ustanovení v sobě zahrnuje i právo na přístup ke správnímu orgánu (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 - 62, ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019 - 54, či ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 Azs 74/2019 – 31). Podle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý *právo, aby jeho věc byla projednána (...) bez zbytečných průtahů*. Toto ustanovení je podle výkladu Ústavního soudu plně použitelné též na správní řízení (viz např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 55/94, II. ÚS 71/99, I. ÚS 663/01, III. ÚS 696/02). Pokud tedy správní orgán nedůvodně přerušil řízení na blíže neodhadnutelnou dobu, jak tvrdí stěžovatelka, mohl jí takovým jednáním znemožnit přístup ke správnímu orgánu, a porušit tak čl. 36 odst. 1 Listiny. Takové jednání by také mohlo odporovat ústavnímu příkazu na projednání věci bez zbytečných průtahů zakotvenému v čl. 38 odst. 2 Listiny.

[19] V této souvislosti je však třeba připomenout, že judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila povinnost správních soudů poskytnout ochranu a přezkoumat rozhodnutí, kterými se pouze upravuje vedení řízení, pouze v těch případech, kdy zásah do základního práva již nelze zhojit v dalších fázích řízení na základě jiných prostředků ochrany. K takovému závěru došel soud i ve věci citované stěžovatelkou, v rozsudku ze dne 23. 4. 2008, č. j. 8 As 40/2007 - 61. V uvedené věci totiž Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí městského soudu, který žalobu ve věci rozhodnutí o strpění ohledání věci na místě odmítl pro nepřijatelnost, neboť žalobkyně nebyla účastnicí správního řízení. Vydaným rozhodnutím o strpění ohledání na místě tak v daném případě mohlo dojít ke zkrácení práva žalobkyně na ochranu obydlí, aniž by žalobkyně měla jakoukoli jinou možnost se proti takovému zásahu do jejích práv bránit.

[20] To však neplatí v projednávaném případě. Pokud jde o právo stěžovatelky na přístup ke správnímu orgánu garantované čl. 36 odst. 1 Listiny, nebylo rozhodnutím o přerušení správního řízení vůbec dotčeno. Právo na přístup k řízení o vydání zaměstnanecké karty bylo stěžovatelce zachováno, rozhodnutím o přerušení řízení byl pouze výsledek řízení časově odsunut na dobu pozdější. Pokud jde o ústavně zaručené právo na to, aby správní orgán věc rozhodl v přiměřené době a bez zbytečných průtahů, pak dle ustálené judikatury je toto právo plnohodnotně chráněno nikoliv žalobou proti rozhodnutí o přerušení správního řízení, ale žalobou na nečinnost. Rozšířený senát v již citovaném usnesení ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, stanovil, že soud v řízení o žalobě proti nečinnosti posoudí, zda k přerušení řízení došlo věcně důvodně a po rozumu zákona a správní orgán tedy nečinný není, anebo zda přerušení řízení je nedůvodné nebo účelové a správní orgán se jím pouze snaží zastřít porušování povinnosti vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. Rozšířený senát uvedl, že v tomto soudním řízení je skutečnost, že řízení bylo přerušeno, skutkovou okolností, k žalobní námitce plně podléhající kognici správního soudu jako součást zjišťovaného skutkového stavu.

[21] V daném případě tedy neplatí, že by stěžovatelka neměla mimo žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. jakoukoli jinou možnost se proti

případnému zásahu do jejích práv bránit. Právě žaloba proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s. je prostředkem právní obrany dostupným žadatelům v situaci stěžovatelky. Krajský soud proto postupoval správně, pokud stěžovatelku odkázal na tento způsob ochrany práv, včetně práva na spravedlivý proces. Takový názor je zároveň v souladu s požadavkem rozšířeného senátu na výklad věcného rozsahu tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. takovým způsobem, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností byl podroben účinné soudní kontrole (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98).

[22] Nejvyšší správní soud připouští, že se krajský soud s tvrzenými argumenty stěžovatelky o nutnosti meritorního přezkumu z důvodu zasažení do jeho práva na spravedlivý proces nevypořádal zcela precizně. Odkázal však na relevantní judikaturu správních soudů. Z ní plyne, že vyloučení soudního přezkumu usnesení o přerušení správního řízení je zákonné a nepředstavuje ani porušení ústavně zaručeného práva na přístup k správnímu soudu podle čl. 36 odst. 2 Listiny. Dále krajský soud citoval rozhodnutí správních soudů, dle nichž důvody přerušení řízení posoudí soud v rámci projednání nečinnostní žaloby, což vylučuje možnost zasažení do tohoto základního práva. Podle Nejvyššího správního soudu tak krajský soud stěžovatelčinu žalobu vypořádal dostatečně. Krajský soud proto správně shledal, že žaloba je nepřípustná podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. c) téhož zákona, a z toho důvodu mu již nepříslušelo vypořádat se s věcnými námitkami směřujícími proti nezákonnosti přerušení řízení. Ani stěžovatelčina námitka, že krajský soud pochybil, když nereagoval na její argumenty o důvodech nezákonnosti přerušení řízení, tedy není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud nad rozsah uvedeného vážil, zda za dané situace nebylo pochybením krajského soudu, pokud před odmítnutím žaloby stěžovatelku neupozornil na to, že má na přípustnost žaloby jiný právní názor, a neumožnil jí provést změnu žaloby. Recentní judikatura Nejvyššího správního soudu totiž vyžaduje, aby za určitých okolností správní soud upozornil žalobce na nutnost úpravy žaloby a umožnil mu úpravu provést (srov. rozsudky ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017 - 26, ze dne 6. 4. 2018, č. j. 4 As 57/2018 - 78, ze dne 16. 5. 2018, č. j. 5 As 48/2018 - 25), a tato povinnost plyne i z judikatury Ústavního soudu (nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, a ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18). V daném případě však dospěl soud k závěru, že posouzení přípustnosti žaloby směřující proti usnesení správního orgánu o přerušení řízení je předmětem výše rekapitulované dlouholeté a zcela ustálené judikatury, a nejednalo se proto o jakkoliv nejasnou či spornou právní otázku, o níž by musela být stěžovatelka, nota bene zastoupená advokátem, specificky poučována. Navíc je třeba přihlédnout i k tomu, že zástupce stěžovatelky si byl této judikatury velmi dobře vědom, neboť s ní již v žalobě polemizoval a snažil se krajský soud přesvědčit o tom, že jí navzdory je žaloba proti usnesení o přerušení správního řízení přípustná. Za takové situace by podle Nejvyššího správního soudu poučení stěžovatelky bylo nadbytečné a zřejmě by ani nevedlo k účelu, který judikatura týkající se povinnosti krajského soudu poučovat žalobce o žalobních typech sleduje.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[24] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky nejsou důvodné. Kasační stížnost tak podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 21. listopadu 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu