



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce **J. Č.**, zastoupeného JUDr. Jindřichem Erlerem, advokátem se sídlem Most, Moskevská 1/14, proti žalované **Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, oblastnímu oddělení cizinecké a pohraniční policie v Ústí nad Labem, oddělení cizinecké policie v Chomutově**, se sídlem Chomutov, Pražská 4510, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 1. 2004, č. j. 15 Ca 219/2003 - 63,

t a k t o :

Usnesení krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 1. 2004, č. j. 15 Ca 219/2003 - 63 **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného usnesení, jímž byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti žalované, spočívající v neskončeném správním řízení o jeho žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu. Krajský soud vycházel z názoru, že žaloba byla podána opožděně, neboť podle § 80 odst. 1 s. ř. s. ji lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci marně uplynula lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení. V daném případě podle zjištění krajského soudu byla podána žádost o povolení k trvalému pobytu dne 30. 10. 2000 a podle § 169 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též zákon o pobytu) měla být vyřízena nejpozději do 30. 4. 2001. Lhůta pro podání žaloby tak uplynula 30. 4. 2002; podána však byla 22. 9. 2003. Dále krajský soud zmínil v důvodech usnesení, že nemohl vzít zřetel na skutečnost, že správní řízení bylo přerušeno, neboť přerušeni sice staví běh lhůt počítaných podle správního řádu, nikoliv však běh lhůt podle zákona o pobytu.

Stejně tak označil za nerozhodné, že před účinností soudního řádu správního nemohla být taková žaloba vůbec podána, neboť žádné z přechodných ustanovení tohoto zákona nestanoví počátek běhu lhůty na den jeho účinnosti.

Proti tomu stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v hrubém zásahu do jeho základních lidských práv a svobod (a celé jeho rodiny) ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 10 Ústavy a čl. 6 odst. 1, čl. 8 a čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Krajský soud úplně špatně vyložil ust. § 80 odst. 1 s. ř. s. a špatně spočítal lhůty. Správní řízení o jeho žádosti bylo totiž přerušeno od dne 6. 3. 2001 do dne 5. 8. 2002, v tu dobu lhůta neběžela. Správnímu orgánu nelze vytýkat marný běh lhůty v době přerušného řízení a lhůta k vydání rozhodnutí také nemohla skončit v době, kdy bylo řízení přerušeno. Bylo by nelogické, aby se účastníci řízení domáhali ochrany před nečinností v době přerušného správního řízení. Z hlediska stanovení lhůty je třeba za zvláštní zákon, na něj ust. § 80 odst. 1 s. ř. s. odkazuje, považovat správní řád. Řízení pokračovalo ode dne 5. 8. 2002, konec lhůty k vydání rozhodnutí uplynul dnem 1. 10. 2002. Žalobu tak bylo možno podat do dne 1. 10. 2003 a v ten den podána byla. Nerozhodné je zkrácení lhůty k vydání rozhodnutí, k němuž došlo od 1. 7. 2001, žádost byla podána v době, kdy platila lhůta 180 dnů, a nevyčerpaný zbytek této lhůty po přerušení řízení činil 57 dnů. Přerušil-li správní orgán řízení opětovně 27. 8. 2002, neučinil tak formou usnesení a tudíž je třeba vycházet z toho, že v této době řízení přerušeno nebylo a žalovaný byl v prodlení s vydáním rozhodnutí. Dále stěžovatel poukazuje na skutečnost, že Městský soud v Praze jeho obdobnou žalobu věcně projednával (sp. zn. 11 Ca 31/2003 - rozsudek ze dne 18. 9. 2003), což jednak nasvědčuje jeho závěru o včasnosti žaloby, jednak toto řízení vylučovalo, aby u jiného soudu bylo vedeno řízení ve shodné věci. Žalobce proto ani nemohl podat u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobu dříve než skončilo řízení u Městského soudu v Praze. Nečinnost žalované hrubě zasáhla do základních lidských práv a svobod stěžovatele a jeho rodiny; k tomu poukazuje na znění čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Stěžovatel považuje za nesporné, že „nečinnost žalovaného musí být považována za rozhodnutí nic ve věci nečinící učiněné mlčky, i přesto, že nesplňuje materiální požadavky správního rozhodnutí...“ Postupem žalované i soudu došlo k hrubému porušení práva na ochranu proti nelidskému a ponižujícímu zacházení (čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod - dále je Úmluva), práva na spravedlivý proces (čl. 6 odst. 1 Úmluvy), práva na ochranu před neoprávněným zásahem do soukromého a rodinného života (čl. 8 odst. 1 Úmluvy) a práva na ochranu před diskriminací (čl. 14 Úmluvy). Tato práva jsou promítnuta i v Listině základních práv a svobod, proto byl krajský soud povinen jeho žalobu projednat. Stěžovatel upozornil také na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Berrehab*, podle kterého odmítnutí vydat cizinci povolení k pobytu, aby se stýkal s členy své rodiny, je nepřiměřeným zásahem do rodinného života cizince, a na rozsudek ve věci *Beldjoudi*, podle něhož útok na rodinný život nesmí být excesem ve vztahu k veřejnému zájmu, který má být chráněn a musí být přiměřený sledovanému legitimnímu účelu. Žalovaná ani krajský soud nepřihlíželi k tomu, že stěžovatel má manželku a tři nezletilé děti, kteří jsou státními občany České republiky, a sám utekl z Ruska před politickým pronásledováním. Postoj žalované i dalších orgánů je diskriminací rozpornou s mezinárodními závazky České republiky. Z těchto důvodů navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná nevyužila možnosti vyjádření ke kasační stížnosti.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Stěžovatel namítá důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby.

Ze správního a soudního spisu k tomu vyplynuly následující podstatné skutečnosti:

Stěžovatel podal dne 30. 10. 2000 žádost o povolení trvalého pobytu na území ČR (u Oddělení cizinecké policie Most), řízení o žádosti bylo podle § 29 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. přerušeno rozhodnutím ze dne 6. 3. 2001, č. j. SCPP-549-2/UL-VIII-01-2002, a žadatel byl současně vyzván k doložení podmínek pobytu a předložení dokladů. Dne 15. 7. 2001 podal žadatel podnět k pokračování v řízení, který doložil několika rozhodnutími potvrzujícími skončení soudních řízení. Podnět doplnil dne 5. 8. 2002 o některé doklady a o rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 20. 6. 2002 o zamítnutí žádosti o přiznání postavení uprchlíka. Oddělení cizinecké policie Most dne 22. 8. 2002 s poukazem na námitku podjatosti vznesenou v jiném řízení téhož žadatele předložilo spis Oblastnímu ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie s návrhem na předání věci k vyřízení na OCP Chomutov, na této písemnosti je záznam ředitele OŘCaPP o souhlasu s předáním na OCP Chomutov. Poté byla ještě Oddělením cizinecké policie v Mostě vydána v dne 26. 8. 2002 výzva k doplnění žádosti o výpis z rejstříku trestů domovského státu. Spis byl pak Oddělením cizinecké policie Most postoupen Oddělení cizinecké policie Chomutov dne 3. 9. 2002, dne 16. 10. 2002 pak Oblastní ředitelství cizinecké a pohraniční policie rozhodlo negativně o žadatelově námitce podjatosti vůči pracovníkům Oddělení cizinecké policie v Chomutově. Předložený spis neobsahuje doklad o žádném úkonu v řízení o žádosti o povolení pobytu provedeném Oddělením cizinecké policie v Chomutově ani o dalším přerušení řízení.

Žalobou proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. 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 vůči žalobci učiněn poslední úkon. V daném případě se jedná o řízení, v němž je zákonem stanovena lhůta pro vydání rozhodnutí. Podle § 169 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů bylo třeba podle tehdy rozhodného znění žádost o vydání povolení k pobytu vyřídit ve lhůtě 180 dnů ode dne jejího podání a tato lhůta je rozhodná pro určení okamžiku nečinnosti správního orgánu. Rozhodné je pak posouzení, zda přerušení řízení mělo vliv na její běh či nikoliv.

Pro řízení o povolení trvalého pobytu platí správní řád (§ 168 zákona o pobytu). Došlo-li k přerušení řízení o žádosti podle § 29 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., pak podle odst. 5 neběží lhůty podle tohoto zákona. Správní řád tedy vylučuje běh lhůt jím stanovených a k názoru, že jde jen o lhůty správním řádem stanovené, se kloní i právní teorie (např. komentář správního řádu autorů Vopálka, Šimůnková, Šolín - C. H. Beck 1999).

Přesto Nejvyšší správní soud s právním názorem vysloveným v napadeném usnesení krajským soudem, o nezasazení přerušení řízení do lhůty k vydání rozhodnutí vydávaného podle zákona o pobytu, nemůže souhlasit.

Obecně institut přerušení řízení slouží právě k tomu, aby byly odstraněny překážky, které brání v jeho řádném pokračování a jeho důsledky se projevují jednak v tom, že nejsou prováděny jiné úkony než sloužící k odstranění překážek a zajištění pokračování řízení, jednak ve vlivu na běh procesních lhůt. Procesními lhůtami však je třeba rozumět veškeré procesní lhůty, které se na přerušené řízení vztahují, jinak by přerušení řízení pozbylo smyslu. Pro řízení o povolení k trvalému pobytu z hlediska procesního platí správní řád s výslovně uvedenými odchylkami, mezi které patří stanovení lhůty pro vydání rozhodnutí. Spojuje-li správní řád s přerušením řízení stavění lhůt podle tohoto zákona, jedná se zejména o lhůty k vydání rozhodnutí (§ 49). Je-li řízení přerušeno, tyto lhůty neběží. Stanoví-li správní řád, že neběží lhůty pro vydání rozhodnutí, nelze to vykládat tak, že neběží jen ve vztahu k jejich délce přímo jím stanovené. Pro dané řízení platí správní řád, je stanovena i lhůta k vydání rozhodnutí, na místo lhůt stanovených v § 49 správního řádu bylo třeba vydat rozhodnutí podle § 169 odst. 3 zákona o pobytu do 180 dnů. Účinek přerušení řízení co do běhu lhůt je třeba vztahovat k jakékoliv lhůtě pro vydání rozhodnutí, neboť důsledkem přerušení řízení podle správního řádu je stavění lhůty pro vydání rozhodnutí. Jen v případě, kdy by zvláštní zákon výslovně stanovil, nebo by z jeho dikce bylo zřejmé, že přerušení řízení nemá vliv na běh lhůty pro vydání rozhodnutí (tedy, že se doba přerušení do lhůty počítá), nemělo by přerušení řízení vliv na lhůtu stanovenou v § 80 odst. 1 s. ř. s. V dané věci tomu ovšem tak není.

Pokud krajský soud při počítání lhůty k vydání rozhodnutí vycházel z jejího nepřetržitého běhu ode dne podání žádosti, tj. od dne 30. 10. 2000, a počátek lhůty pro podání žaloby vázal ke dni 30. 4. 2001 je jeho závěr o uplynutí žalobní lhůty dnem 30. 4. 2002 nesprávný a od tohoto data nelze odvozovat závěr o opožděnosti žaloby podané dne 22. 9. 2003. V tom je kasační stížnost důvodná.

Oproti tomu nelze stěžovateli přisvědčit v tvrzeném porušení ustanovení Listiny základních práv a svobod či Úmluvy, ani v odvolání na výše citovaná rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, neboť jeho argumentace se vztahuje k věcnému vyřízení jeho žádosti, kterou v daném stadiu hodnotit nelze; předmětem kasační stížnosti je jen zákonnost postupu soudu při odmítnutí žaloby pro zmeškání lhůty, nikoliv naplnění důvodů pro vydání povolení k trvalému pobytu.

I když Nejvyšší správní soud přisvědčil názoru stěžovatele o nesprávnosti právního názoru na důsledky přerušení řízení a z něho odvozené nezákonné odmítnutí žaloby, je třeba pro úplnost zmínit, že se nemohl ztotožnit s dalšími stížními důvody. Nečinnost správního orgánu není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (vyjma případů, kdy zákon nevydání rozhodnutí ve lhůtě spojuje s fikcí negativního rozhodnutí o žádosti - o takový případ se zde nejedná). Chrání-li soudní řád správní před nečinností speciálním institutem žaloby podle § 79 a násl., netřeba podobné konstrukce vážit. Nerozhodný je i poukaz na vedení jiného soudního řízení v této věci. Nejvyššímu správnímu soudu je z kasační stížnosti vedené pod sp. zn. 2 Ans 4/2004 známo, že žaloba na nečinnost podaná u Městského soudu v Praze směřovala proti jinému žalovanému. Nešlo tedy o překážku litispendence a řízení vedené u městského soudu se nijak nemohlo promítnout v možnosti podání žaloby v tomto případě. Pokud by šlo o věc totožnou, pak by věcnému projednání další shodné žaloby bránila i překážka věci rozhodnuté.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je z výše uvedených hledisek důvodná, a proto napadené usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil, a to pro nezákonnost. Věc mu současně věc vrátil k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 3) téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. K tomuto právnímu názoru je třeba dále připomenout, že krajský soud bude muset v dalším řízení vážit nejen běh lhůty k vyřízení žádosti o povolení k pobytu, ale současně i otázku, který orgán byl povinen rozhodnout o podané žádosti (z tohoto hlediska je třeba odstranit pochybnost o úplnosti správního spisu ve vztahu ke změně orgánu místně příslušného k rozhodnutí o žádosti).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 20. 1. 2005

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu