

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **nezl. A. V.**, zast. matkou M. V. jako zákonnou zástupkyní, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Václavské náměstí 831/21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti nečinnosti žalovaného v řízení vedeném pod sp. zn. OAM-370/PP-2011, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2013, č. j. 11 A 351/2011 – 28, o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se přiznává** odkladný účinek.
- II. Řízení **se přerušuje**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předcházející řízení

[1] Žalobou na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ze dne 28. 11. 2011 se žalobce domáhal, aby soud žalovanému uložil povinnost rozhodnout o jeho žádosti o povolení přechodného pobytu ze dne 25. 11. 2010, která je vedena pod sp. zn. OAM-370/PP-2011, a to bezodkladně v soudem stanovené lhůtě a současně mu uložil povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

[2] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 1. 2013, č. j. 11 A 351/2011 – 28, žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce o povolení přechodného pobytu do 60 dnů od právní moci rozsudku a současně mu uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 922 Kč. V odůvodnění rozsudku vyjádřil souhlas s argumentací žalovaného, že povolení k přechodnému pobytu nezletilého žalobce je nutno vázat na povolení k přechodnému pobytu jeho matky, když důvodem žádosti je společné soužití s manželem matky – panem J. D., občanem České republiky, který není otcem žalobce. Bylo proto na úvaze žalovaného, zda shledá důvody pro přerušování řízení, nebylo však možné k tomu přistoupit teprve po několika měsících od posledního úkonu

směřujícího k vydání rozhodnutí (učiněného dne 3. 5. 2011), a teprve poté, co mu bylo nadřízeným orgánem přikázáno vydat rozhodnutí ve věci; ani Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jako nadřízený orgán přitom v opatření proti nečinnosti ze dne 14. 12. 2011, č. j. MV-114005-4/SO-2011, neshledala důvody, které by bránily rozhodnout. Žalovaný navíc řízení přerušil usnesením ze dne 19. 12. 2011, č. j. OAM-370-11/PP-2011, tedy až poté, co byla podána žaloba na ochranu proti nečinnosti u správního soudu. Městský soud dospěl k závěru, že takové přerušování řízení nemohlo mít vliv na posouzení věci; opačný výklad by představoval návod k účelovému postupu správních orgánů.

[3] Proti rozsudku Městského soudu v Praze se žalovaný (dále též „stěžovatel“) bránil kasační stížností ze dne 13. 2. 2013, ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení a současně rozhodl o povinnosti žalobce vrátit žalovanému zaplacené náklady řízení, popř. uložil městskému soudu vydat takové rozhodnutí. Současně navrhl, aby Nejvyšší správní soud podle § 107 s. ř. s. přiznal kasační stížnosti odkladný účinek, který v návaznosti na svoji argumentaci ve vlastní kasační stížnosti odůvodnil odkazem na striktní lhůtu pro vydání rozhodnutí, která byla stěžovateli uložena městským soudem.

[4] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti a návrhu na přiznání odkladného účinku ze dne 5. 3. 2013 uvedl, že se zcela ztotožňuje s obsahem napadeného rozsudku městského soudu. Současně navrhl, aby nebylo vyhověno návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť by tím došlo k dalšímu prodlužování nezákonné nečinnosti žalovaného, když právě tato nečinnost je esencí přezkumu před správními soudy.

II.

Posouzení návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti

[5] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v projednávané věci jsou naplněny zákonné podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[6] Podle § 107 s. ř. s. *„kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 se užije přiměřeně.“* Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. *„soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.“*

[7] Z citovaných ustanovení vyplývá, že kasační stížnost ze zákona nemá odkladný účinek, Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele a po vyjádření žalobce usnesením přiznat, jestliže by výkon nebo jiné právní následky napadeného rozsudku městského soudu znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, za daných okolností zejména žalobci, a jestliže to není v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Odkladný účinek má charakter institutu mimořádného, vyhrazeného pro ojedinělé případy; je koncipován jako dočasná procesní ochrana stěžovatele jako účastníka řízení před okamžitým výkonem pro něj nepříznivého soudního rozhodnutí; přiznáním odkladného účinku je prolamována právní moc rozsudku městského soudu. Stěžovatel, který přiznání odkladného účinku navrhuje, přitom má povinnost tvrzení a povinnost důkazní, a je tedy na něm, aby konkretizoval a

pokračování

doložil (prokázal), jakou konkrétní újmu by pro něj výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly.

[8] V této souvislosti je třeba poukázat na to, že institut odkladného účinku žaloby, jak je vymezen v § 73 s. ř. s., na jehož přiměřené užití odkazuje § 107 s. ř. s., z logiky právní úpravy nepředpokládá, že by o přiznání odkladného účinku žádal žalovaný, jehož rozhodnutí je žalobou napadeno. To však nic nemění na tom, že v řízení o kasační stížnosti nelze již s ohledem na zásadu rovnosti účastníků ani žalovanému pro případ, že se brání proti pro něj nepříznivému rozsudku městského soudu, upírat právo navrhnout přiznání odkladného účinku jím podané kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil v usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49, publikováno pod č. 1255/2007 Sb. NSS, dostupné z: <www.nssoud.cz>, tak, že „zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost. I správní orgán může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek, a to ze stejných důvodů jako žalobce (§ 73 odst. 2 a 4, § 107 s. ř. s.). Samotné podání kasační stížnosti, není-li ze zákona spojeno s odkladným účinkem či nebyl-li vysloven soudním rozhodnutím, nemá však na plnění povinností správním orgánem žádný vliv. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s.“

[9] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci jsou naplněny zákonné podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Předmětem řízení je přezkum rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla stěžovateli uložena povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce o povolení přechodného pobytu do 60 dnů od právní moci rozsudku. Vzhledem k povaze rozhodnutí a dalším okolnostem věci je třeba konstatovat, že výkon, popř. jiné právní následky napadeného rozsudku, tedy povinnost pokračovat v řízení a rozhodnout v souladu se závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, a to bez ohledu na to, že jím byla ve věci podána kasační stížnost, by pro stěžovatele znamenalo závažnou újmu. Ta by spočívala nejen v povinnosti vydat rozhodnutí ve lhůtě stanovené podle jeho názoru nezákonným rozsudkem městského soudu, ale zejména též v povinnosti vydat rozhodnutí ve věci za situace, kdy řízení bylo usnesením stěžovatele ze dne 19. 12. 2011, č. j. OAM-370-11/PP-2011, přerušeno. Stěžovatel je přitom přesvědčen, že pro přerušování řízení byly dány zákonné důvody, spočívající v nutnosti navázat rozhodnutí o povolení k přechodnému pobytu nezletilého žalobce na rozhodnutí o povolení k přechodnému pobytu jeho matky. Městský soud podle něj nebyl za situace, kdy řízení bylo přerušeno a usnesení o přerušování nebylo žalobcem napadeno, oprávněn uložit povinnost vydat rozhodnutí ve věci.

[10] Závažnost újmy je třeba hodnotit i s ohledem na to, že pro případ vydání rozhodnutí v souladu se závazným právním názorem městského soudu a následného zrušení napadeného rozsudku Nejvyšším správním soudem by pro případ opačného rozhodnutí městského soudu již nebylo možno zhojit následek spočívající ve vydání meritorního rozhodnutí stěžovatele za situace, kdy k tomu nebyly dány zákonné podmínky, pro jejichž (tvrzenou) absenci stěžovatel řízení přerušil.

[11] Výrazný zásah do práv stěžovatele, který by byl způsoben výkonem či jinými právními následky napadeného rozsudku městského soudu, by podle názoru Nejvyššího správního soudu znamenal nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, zejména pak nezletilému žalobci, který sám by byl pro případ, že by bylo vydáno rozhodnutí ve věci, přestože pro to nebyly splněny zákonné podmínky (zejména jako podklad rozhodnutí nemohlo být použito pravomocné rozhodnutí o žádosti o povolení přechodného pobytu jeho matky), významně zasažen v právní jistotě ohledně svého pobytového statusu. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že i co do možného následného zásahu do právní sféry žalobce a s tím spojené újmy se jeví jako celkově příznivější řešení, kdy bude po dobu řízení před Nejvyšším správním soudem, tedy do vydání meritorního rozhodnutí o kasační stížnosti, pozastaven výkon či jiné právní účinky napadeného rozsudku, tedy fakticky pozastaven běh městským soudem uložené lhůty k vydání rozhodnutí ve věci. Tomuto závěru nasvědčuje i to, že rozhodnutí, o něž žalobce usiluje, se přímo nedotýká jeho oprávnění pobývat na území České republiky, a prodleva při vydání rozhodnutí v důsledku řízení o kasační stížnosti tak nemůže mít za bezprostřední následek, že by byl nucen území České republiky opustit, jak by tomu bylo například při uložení správního vyhoštění s vymezením doby, po kterou by mu nebylo lze umožnit vstup na území členských států Evropské unie.

[12] Nejvyšší správní soud uzavírá, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti rovněž není v rozporu s důležitým veřejným zájmem, přičemž v návaznosti na výše uvedené lze mít spíše za to, že ve veřejném zájmu je právě naopak přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a s tím spojená ochrana právní jistoty účastníků řízení až do pravomocného meritorního rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti. Na tomto závěru přitom nemůže nic změnit, že předmětem přezkumu (meritem věci) je právě nečinnost žalovaného, když rozhodnutí ve věci vydané v rozporu se zákonem by nebylo ani v zájmu samotného žalobce, jak bylo uvedeno výše.

[13] Nejvyšší správní soud dodává, že z rozhodnutí o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nelze v žádném případě dovozovat jakékoli závěry ohledně toho, jak bude o kasační stížnosti rozhodnuto ve věci samé. V této souvislosti lze poukázat na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005 – 76, publikováno pod č. 1072/2007 Sb. NSS, dostupné z: <www.nssoud.cz>, v němž zdejší soud vyložil, že *„rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě a o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou svou podstatou rozhodnutími předběžné povahy a nelze v nich předjímat rozhodnutí o věci samé.“* Mimoto je třeba upozornit na § 73 odst. 5 s. ř. s., podle něhož *„usnesení o přiznání odkladného účinku může soud i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly.“*

[14] Vzhledem k výše uvedeným důvodům Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 107 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. výrokem I. tak, že kasační stížnosti stěžovatele proti rozsudku městského soudu přiznal odkladný účinek. Podle § 73 odst. 3 s. ř. s. *„se přiznáním odkladného účinku pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.“* Do skončení řízení před Nejvyšším správním soudem se tak pozastavují veškeré účinky napadeného rozsudku Městského soudu v Praze, zejména se do vydání pravomocného meritorního rozhodnutí o samotné kasační stížnosti fakticky staví běh

pokračování

městským soudem uložené lhůty k vydání rozhodnutí stěžovatele o žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu.

III.

Posouzení podmínek pro přerušování řízení

[15] Podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. „*předseda senátu řízení usnesením může přerušit, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá.*“

[16] Nejvyšší správní soud dospěl při předběžném posouzení věci k závěru, že jsou naplněny podmínky pro přerušování řízení.

[17] Klíčovou otázkou pro posouzení věci samé je okolnost, že poté, co mu Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jako nadřízený orgán opatřením proti nečinnosti ze dne 14. 12. 2011, č. j. MV-114005-4/SO-2011, přikázala vydat rozhodnutí ve věci do 30 dnů od doručení opatření, jakož i poté, co byla podána žaloba na ochranu proti nečinnosti u správního soudu, stěžovatel řízení usnesením ze dne 19. 12. 2011, č. j. OAM-370-11/PP-2011, přerušil. Městský soud se s touto skutečností vypořádal tak, že tato nemohla mít vliv na posouzení věci, když opačný výklad by představoval návod k účelovému postupu správních orgánů.

[18] Sedmý senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 27. 2. 2013, č. j. 7 Ans 10/2012 – 40, postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu danou věc k posouzení otázky, zda soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu může přezkoumávat důvodnost přerušování řízení. Sedmý senát dospěl k závěru, že v této otázce existují v judikatuře Nejvyššího správního soudu názorové rozpory, kdy třetí senát v rozsudku ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 10/2010 – 113, dospěl k závěru, že „*přerušil-li správní orgán řízení, nemůže na něj být nahlíženo jako na nečinný, neboť lhůty pro vydání rozhodnutí počnou opět běžet teprve po odpadnutí překážky, která byla důvodem přerušování řízení. Samotný fakt přerušování řízení je pak skutečností, kterou správnímu soudu nepřísluší jakkoli posuzovat, neboť rozhodnutí o přerušování řízení je ze soudního přezkumu vyloučeno.*“ V jiných rozhodnutích ovšem Nejvyšší správní soud vyslovil právní názor odlišný, konkrétně v rozsudku ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004 – 116, rozsudku ze dne 20. 4. 2006, č. j. 6 Ans 2/2005 – 68, publikován pod č. 974/2006 Sb. NSS, rozsudku ze dne 3. 8. 2012, č. j. 6 Ans 7/2012 – 35, či rozsudku ze dne 16. 7. 2009, č. j. 1 As 48/2009 – 54.

[19] Sedmý senát v usnesení ze dne 27. 2. 2013 vyjádřil přesvědčení, že „*právní závěr vyslovený třetím senátem popírá základní smysl a účel žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Pokud by byl akceptován právní závěr třetího senátu, měl by správní orgán možnost kdykoliv, dokonce i v průběhu řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, správní řízení přerušit, přičemž důvodnost takového přerušování by nepodléhala soudnímu přezkumu. Pokud by správní řízení bylo přerušeno, musela by být bez dalšího žaloba na ochranu proti nečinnosti vždy jako nedůvodná zamítnuta. Právní závěr třetího senátu tak de facto vede k odepření poskytnutí soudní ochrany, tedy k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práva a svobod. Je proto nezbytné, aby soud v řízení o žalobě proti nečinnosti přezkoumával důvody, pro které správní orgán řízení přerušil, aby mohl posoudit důvodnost podané žaloby.*“ Přiklonil

se proto k právnímu názoru, že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je soud oprávněn zkoumat důvodnost přerušení správního řízení.

[20] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že vyřešení uvedené sporné právní otázky, která je předmětem řízení u rozšířeného senátu, je určující rovněž pro vydání rozhodnutí v nyní projednávané věci, a je proto i v tomto řízení nucen vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu. Teprve na jeho základě bude moci posoudit kasační stížnost stěžovatele, když toto posouzení je přímo odvislé od zodpovězení otázky, zda soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu může přezkoumávat důvodnost přerušení správního řízení.

[21] V této souvislosti je třeba konstatovat, že pokud stěžovatel spatřoval zákonné důvody pro přerušení správního řízení v nutnosti navázat rozhodnutí o povolení k přechodnému pobytu nezletilého žalobce na rozhodnutí o povolení k přechodnému pobytu jeho matky, pak pro posouzení věci Nejvyšším správním soudem není rozhodné, že ze soudu předložené spisové dokumentace vyplývá, že rozhodnutí o povolení k přechodnému pobytu matky žalobce bylo v mezidobí vydáno, konkrétně dne 29. 3. 2013 pod č. j. OAM-354-48/PP-2011, přičemž ze spisové dokumentace není zřejmé, zda proti němu bylo či nebylo podáno odvolání, a zda tedy toto rozhodnutí nabylo právní moci. Bez ohledu na tuto skutečnost je totiž Nejvyšší správní soud nucen vycházet ze skutečnosti, že městský soud o věci rozhodl vzdor přerušení správního řízení, jak o něm bylo předtím rozhodnuto usnesením stěžovatele ze dne 19. 12. 2011 a které doposud trvá. Právě otázka oprávnění soudů přezkoumávat důvodnost přerušení správního řízení přitom byla učiněna předmětem posouzení rozšířeným senátem ve výše uvedené věci.

[22] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že řízení o kasační stížnosti je namístě přerušit ve smyslu § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., a výrokem II. tak učinil. Po dobu přerušení řízení se v souladu s ustanovením § 48 odst. 4 s. ř. s. nekonají jednání a neběží lhůty podle tohoto zákona. Po odpadnutí překážky, tedy poté, co bude vydáno pravomocné rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 7 Ans 10/2012, popřípadě nastane-li jiná skutečnost rozhodná pro řízení ve věci samé, předseda senátu podle § 48 odst. 5 s. ř. s. i bez návrhu usnesením vysloví, že se v řízení pokračuje.

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

V Brně dne 26. dubna 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu