



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **T.T.L.**, zast. Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**, se sídlem Koněvova 188/32, Praha 3, ve věci žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2013, č. j. 11 A 50/2011 - 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba, kterou se domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného správního orgánu ve věci vydání rozhodnutí o žádosti o povolení dlouhodobého pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny podle § 42a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

Městský soud ve svém rozsudku nejprve shrnul relevantní skutečnosti, které vyplynuly z obsahu správního spisu a z uskutečněného ústního jednání. Z výše uvedeného vyplynulo, že stěžovatelka podala prostřednictvím zastupitelského úřadu ve Vietnamu žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem sloučení rodiny dle

§ 42a zákona o pobytu cizinců. Žádost byla postoupena správnímu orgánu dne 27. 8. 2009. Dne 18. 1. 2010 bylo se stěžovatelkou zahájeno správní řízení ve věci správního vyhoštění, neboť pobývá na našem území bez platného víza, ač k tomu není oprávněna. Dne 25. 3. 2010 vydala Policie České republiky, služba cizinecké policie, jako věcně a místně příslušný správní orgán rozhodnutí o přerušení řízení do vyřešení předběžné otázky, jejímž obsahem je výsledek správního řízení o správním vyhoštění. Dne 7. 2. 2011 podala stěžovatelka návrh na provedení opatření proti nečinnosti, na základě kterého vydala Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců dne 18. 4. 2011 opatření, v němž přikázala žalovanému vydat rozhodnutí do 30 dnů od doručení tohoto opatření.

Při shrnutí právní úpravy vztahující se k ochraně proti nečinnosti správního orgánu městský soud konstatoval, že v § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), je upravena pouze nečinnost spočívající v nerozhodování ve věci samé nebo nevydání osvědčení, nikoliv před jinými procesními vadami. O nečinnost správního orgánu se může jednat pouze v tom případě, že neexistuje žádná skutečnost, která by bránila v řízení činit úkony a rozhodovat. V posuzovaném případě shledal městský soud za rozhodnou skutečnost, že se stěžovatelkou bylo dne 18. 1. 2010 zahájeno řízení ve věci správního vyhoštění, přičemž tato skutečnost je objektivní překážkou, pro kterou musel správní orgán přistoupit v souladu s § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), k přerušení řízení.

Dle sdělení zástupce žalovaného při jednání u městského soudu dne 23. 4. 2013 je věc stále přerušena, neboť překážka dosud neodpadla. Za této situace dospěl městský soud k závěru, že nelze žalobě na nečinnost správního orgánu vyhovět a uložit správnímu orgánu vydat rozhodnutí. Postup žalovaného byl dle městského soudu zcela správný, přičemž městský soud též odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2012, č. j. 6 Ans 7/2012-35, veškerá zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou též dostupná na www.nssoud.cz).

Městský soud dospěl tedy k závěru, že s ohledem na to, že v průběhu správního řízení došlo ke skutečnosti zakládající nutnost přerušit předmětné řízení, nelze uzavřít, že správní orgán byl a je nečinný, a proto žalobu jako nedůvodnou dle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

Proti rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Má za to, že řízení o správním vyhoštění není a nemůže být svojí povahou řízením o předběžné otázce ve smyslu § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, jelikož rozhodnutí o správním vyhoštění s sebou nese automaticky zánik stávajícího povolení k dlouhodobému pobytu. Výsledek řízení o správním vyhoštění není pro řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu určující.

Stěžovatelka setrvává na svých tvrzeních uvedených v žalobním návrhu, tedy že nelze akceptovat dobu přerušení delší tří let s pouhým odkazem na to, že řízení o správním vyhoštění nebylo ukončeno. Žalovaný správní orgán nemůže ovlivnit délku tohoto správního řízení, nicméně je dle přesvědčení stěžovatelky povinen zkoumat, zda i nadále trvají podmínky pro přerušení. Správní řízení o žádosti je možno v případě nutnosti přerušit, ovšem pouze na nezbytně nutnou dobu. Doba trvající déle než tři roky nelze v žádném případě považovat za nezbytně dlouhou dobu.

pokračování

Stěžovatelka považuje napadený rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný. Zástupce stěžovatelky u jednání soudu uvedl, že i v průběhu správního řízení je na správním orgánu, aby periodicky posuzoval otázku, zda podmínky pro přerušení řízení trvají. Městský soud se dle stěžovatelky s touto námitkou vůbec nevypořádal. Stěžovatelka má za to, že se jedná o námitku nikoliv účelovou, jelikož identická otázka je předmětem rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu pod č. RS 5/2013, kdy předmětem rozhodování je posouzení, zda soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti může přezkoumávat důvodnost přerušení správního řízení.

Stěžovatelka je přesvědčena, že přerušení řízení je pouhým formálním aktem, který nemůže zhojit nečinnost správního orgánu. Nečinnost žalovaného konstatovala i Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“), která vydala Opatření proti nečinnosti s povinností vydat rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů od doručení tohoto Opatření.

Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

K podané kasační stížnosti se vyjádřil žalovaný. Nesouhlasí s uvedenými stížními body a závěr městského soudu považuje za souladný s platným právem a vycházející z existující judikatury Nejvyššího správního soudu. Řízení je přerušeno důvodně, a to bez ohledu na délku jeho trvání. Žalovaný své závěry opírá o rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, přičemž za klíčový považuje již výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu (č. j. 6 Ans 7/2012 - 35), ze kterého vycházel i městský soud. Žalovaný rovněž nesouhlasí s namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Má za to, že odkaz stěžovatelky na právě předloženou otázku k rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu není případný, jelikož dopadá na odlišnou situaci.

Žalovaný z uvedených důvodů Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby kasační stížnost stěžovatelky zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Vlastní přezkum rozhodnutí městského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí městského soudu splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tj. že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitek, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

Veškerá výše uvedená kritéria napadené rozhodnutí městského soudu splňuje. Ke konkrétní námitce stěžovatelky, spočívající v nevypořádání námitky periodického posuzování otázky, zda podmínky pro přerušení řízení trvají, zdejší soud uvádí, že městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že je nutno zkoumat existenci objektivní překážky, pro kterou musel žalovaný přistoupit k přerušení řízení v souladu s § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Objektivní překážkou je existence řízení o správním vyhoštění, které představuje dle městského soudu předběžnou otázku ve vztahu k žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Je tak zřejmé, že k tomuto periodickému zkoumání musí docházet implicitně v návaznosti na existenci výše uvedené objektivní překážky. Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu tak není důvodná.

Odkaz stěžovatelky na otázku, která bude předmětem rozhodování rozšířeného senátu pod č. RS 5/2013, dle Nejvyššího správního soudu není případný. Je nutno konstatovat, že v právě posuzované věci vůbec nebyla právní otázka, jež bude předmětem rozhodování rozšířeného senátu, sporná. Stěžovatelka se svojí námitkou domáhala periodického přezkumu podmínek pro přerušení řízení ze strany správního orgánu, avšak rozšířený senát se bude zabývat otázkou, zda soud v řízení o žalobě proti nečinnosti bude přezkoumávat i důvody, pro které správní orgán řízení přerušil. Z napadeného rozhodnutí městského soudu je navíc zřejmé, že se důvodností přerušení správního řízení řádně zabýval.

V souladu s ustanovením § 81 odst. 1 s. ř. s., dle kterého soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, požádal Nejvyšší správní soud písemností ze dne 5. 8. 2013 žalovaného o sdělení, zda a kdy bylo v této právní věci rozhodnuto. Žalovaný ve svém přípisu ze dne 8. 8. 2013 sdělil, že v předmětné věci dosud nebylo vydáno správní rozhodnutí z důvodu trvající překážky spočívající v neukončeném řízení o správním vyhoštění. Žalovaný rozhodne bez zbytečného odkladu poté, co bude pravomocně rozhodnuto ve věci správního vyhoštění. Přesnější časový horizont však žalovaný není schopen určit.

K Opatření proti nečinnosti, které vydala Komise, zdejší soud konstatuje, že toto opatření bere jako nezbytnou podmínku řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Podle uvedeného ustanovení je pro uplatnění žaloby proti nečinnosti správního orgánu nutno nejprve bezvýsledně vyčerpat procesní prostředky, které má žalobce k ochraně proti nečinnosti k dispozici ve správním řízení. Samotným Opatřením není soud při posuzování nečinnosti správního orgánu vázán.

Nejvyšší správní soud rovněž nesdílí námitku stěžovatelky, že přerušení řízení je formální akt, který má zhojit nečinnost správního orgánu. Smyslem rozhodnutí o přerušení řízení je totiž zabránit možnému běhu lhůt (pro účastníky i pro správní orgán), nastanou-li zákonem předvídané okolnosti, které představují překážku pro rozhodnutí o věci samé, např. potřeba zodpovězení předběžné otázky. Lhůty pro vydání rozhodnutí začnou opět běžet po odpadnutí překážky, která byla důvodem přerušení řízení. V nyní projednávané věci žalovaný přerušil řízení právě z důvodu souběžně vedeného řízení o správním vyhoštění. K přerušení řízení tak došlo v souladu s výše předestřanou argumentací, a nikoliv za účelem zhojení nečinnosti správního orgánu. Námitka stěžovatelky tedy není důvodná.

pokračování

Nejvyšší správní soud v souladu s názorem městského soudu považuje za určující, že řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny bylo přerušeno usnesením ze dne 25. 3. 2010, č. j. CPPH – 106382/CI - 2009 - 60. Zdejší soud totiž již v rozsudku ze dne 20. 4. 2006, č. j. 6 Ans 2/2005 - 68, dospěl k právnímu závěru, že „žaloba na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s. je nedůvodná, pokud žalovaný správní orgán přerušil správní řízení, přičemž okolnosti, za nichž tak učinil, odpovídají požadavkům, které pro tento procesní postup předpisy o řízení před takovým orgánem stanoví (§ 29 odst. 1, § 40 odst. 1 správního řádu).“ S těmito závěry se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a nemá důvod se od nich odchýlit.

Stěžovatelka zastává názor, že řízení o správním vyhoštění nepředstavuje předběžnou otázku k žádosti o povolení dlouhodobého pobytu. Nejvyšší správní soud musí v této věci odkázat na svoji recentní judikaturu, zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2012, č. j. 6 Ans 7/2012 - 35, ve kterém zdejší soud konstatoval, že „řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, představuje ve vztahu k řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu téhož účastníka řízení předběžnou otázku, jejíž řešení ovlivní rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu. Žaloba na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s. podaná v řízení o povolení k dlouhodobému pobytu není za těchto okolností důvodná.“ Nejvyšší správní soud zastává názor, že je neehospodárné a neefektivní, aby žalovaný ve správním řízení o povolení k dlouhodobému pobytu zkoumal splnění podmínek vyjadřující vůli státu k umožnění pobytu cizince na jeho území, když v tutéž dobu probíhá řízení o tom, zda nejsou splněny podmínky pro vynutitelné ukončení pobytu cizince na území České republiky. Z výše uvedeného je zřejmé, že zdejší soud výklad zastávaný stěžovatelkou nesdílí.

Nejvyšší správní soud tak setrvale zastává názor, že žaloba na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s. není důvodná, pokud žalovaný správní orgán důvodně přerušil správní řízení (blíže viz např. rozsudky ze dne 20. 4. 2006, č. j. 6 Ans 2/2005 - 68, či ze dne 3. 8. 2012, č. j. 6 Ans 7/2012 - 35).

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků 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 10. září 2013

Mgr. Daniela Zemanová

předsedkyně senátu