



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **X. S.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2013, č. j. 6 A 327/2011 – 49,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2013, č. j. 6 A 327/2011 – 49, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 5. 2013, č. j. 6 A 327/2011 – 49, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) na ochranu proti nečinnosti ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ve věci vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Městský soud v odůvodnění rozsudku označil za rozhodnou skutečnost, že dne 24. 11. 2011 zahájila Policie ČR, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, odbor cizinecké policie řízení ve věci správního vyhoštění podle ust. § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Tato skutečnost je objektivní překážkou, pro kterou správní orgán důvodně přerušil řízení. Za této situace, kdy ke dni rozhodnutí soudu je řízení přerušeno z důvodu existence objektivní překážky (§ 81 odst. 1 s. ř. s.), dospěl městský soud k závěru, že nelze žalobě na nečinnost správního orgánu vyhovět. V přerušném řízení nelze rozhodnutí vydat, neboť tomu brání překážka, pro níž bylo řízení přerušeno. Postup ministerstva, které řízení přerušilo z důvodu nutnosti řešení předběžné otázky, kterou je nejprve vydání rozhodnutí v řízení o správním vyhoštění stěžovatele, shledal městský soud zcela namístě. Probíhá-li paralelně správní řízení o vyhoštění cizince, je namístě, aby ministerstvo rozhodující o udělení povolení k dlouhodobému pobytu vyčkalo na výsledek řízení o

správním vyhoštění. Obě správní řízení se totiž vyjadřují fakticky k téže právní otázce, a to, zda může cizinec na území České republiky legálně pobývat či nikoliv. Ke stěžovatelově námitce, že k přerušení řízení došlo až po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí o žádosti i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí vydaném podle ust. § 80 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), městský soud uvedl, že vzhledem k tomu, že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, nejsou případné průtahy v řízení, které předcházely rozhodnutí o přerušení, pro posouzení věci významné.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že městský soud neposoudil všechny podmínky existence předběžné otázky podle ust. § 57 správního řádu, když se nezabýval tím, zda vydání rozhodnutí v jedné věci (povolení dlouhodobého pobytu) musí záviset na řešení otázky jiné (správní vyhoštění). Tuto podmínku je podle stěžovatele nutno chápat tak, že je skutečně nezbytné, aby jeden správní orgán bez rozhodnutí druhého nemohl ve věci rozhodnout, anebo si na druhé straně ve věci řešení druhé otázky mohl udělat úsudek, ovšem s nejistými vyhlídkami na budoucí osud vlastního rozhodnutí. Rozhodně však nelze přistoupit na praxi, kdy správní orgán přeruší řízení s ohledem na předběžnou otázku pouze z vlastní pohodlnosti, jak se stalo v daném případě. Pokud by žádosti o povolení dlouhodobého pobytu bylo vyhověno a následně bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění, takové rozhodnutí o správním vyhoštění s sebou nese automaticky zánik stávajícího povolení k dlouhodobému pobytu. Tento závěr vyplývá i z ust. § 62 odst. 1 a § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Řízení o správním vyhoštění proto není svojí povahou řízením o předběžné otázce, neboť výsledek tohoto řízení není pro řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu určující. Naopak, zákon o pobytu cizinců spojuje s uložením správního vyhoštění automatický zánik stávajícího povolení k pobytu. Městský soud sice v napadeném rozsudku argumentuje závěry Nejvyššího správního soudu, který považuje za nesmyslné, nevhodné a neefektivní, aby obě řízení probíhala zároveň a byly zkoumány v podstatě totožné otázky. Na tomto místě je však třeba se ptát, kde jsou práva a oprávněné zájmy účastníka řízení, kde jsou zásady zaručující mu spravedlivý proces. V dané věci bylo řízení přerušeno téměř tři měsíce po uplynutí lhůty stanovené pro rozhodnutí ve věci nadřízeným orgánem. Městský soud otázku neúměrných průtahů ve věci přešel konstatováním, že v řízení o ochraně proti nečinnosti rozhoduje podle stavu ke dni jeho rozhodování. Zjištění, že tři a půl roku po podání žádosti nebylo ve věci stále rozhodnuto, je skutečně závažné a je nutné se pozastavit nad otázkou, zda je takový postup v právním státě možný. Totéž se týká postupu správního orgánu, který přesto, že je mu nadřízeným orgánem uloženo vydat rozhodnutí ve věci ve lhůtě 30 dnů, nechá stanovenou lhůtu uběhnout, počká dalších několik měsíců a teprve poté přeruší řízení s odkazem na předběžnou otázku. Podle stěžovatele nelze pochybení v postupu správního orgánu zahladit alibistickým postupem, který používá městský soud s odkazem na nutnost rozhodovat podle stavu v době vydání rozhodnutí. Předchozí pochybení je nutno v soudním řízení rovněž zohlednit, protože soud je v řízení povinen zkoumat zákonnost procesu jako celku. Navíc nelze na tomto místě odhlédnout rovněž od řízení o správním vyhoštění, kvůli němuž je přerušeno řízení o povolení dlouhodobého pobytu, které je rovněž evidentně vedeno v rozporu se zákonem. Podle ust. § 169 odst. 4 zákona o pobytu cizinců o správním vyhoštění rozhodne Policie ČR do 7 dnů od zahájení řízení. Řízení o

pokračování

správním vyhoštění mělo být zahájeno dne 24. 11. 2011, správní orgán přerušil řízení dne 23. 2. 2012. O správním vyhoštění není i přes lhůtu pěti dnů pro vydání rozhodnutí rozhodnuto ani po více jak dva a půl roku od jeho zahájení. Řízení o povolení dlouhodobého pobytu je přerušeno s ohledem na vedené řízení o správním vyhoštění, které je po procesní stránce stejně protizákonné jako řízení přerušené, což však nebrání tomu, aby byl účastník nadále ponecháván v nejistotě o svém budoucím osudu. Nyní i s posvěcením soudu. V případě nečinnosti jednoho správního orgánu v řízení o správním vyhoštění je tak dále odkládáno rozhodnutí v přerušeném řízení a stěžovatel se tak nikoliv vlastní vinou dostává do bezvýchodné situace. V případě takové praxe by se v budoucnu mohl dočkat takového extrému, kdy by řízení v obou uváděných věcech přerušily oba správní orgány s poukazem na skutečnost, že ten druhý vede také řízení. Vše výše uvedené pak způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu, který ho zcela nedostatečně zdůvodnil. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti setrvalo na závěru, že řízení vedené o žádosti stěžovatele je přerušeno důvodně a že dosud pravomocně neukončené řízení o jeho správním vyhoštění, a to bez ohledu na délku jeho trvání, je právě tou skutečností, která ministerstvu brání činit v řízení úkony a rozhodovat, což ostatně potvrzuje i napadený rozsudek. Svůj názor opírá ministerstvo o existující judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které ministerstvo nebylo nečinné, bylo-li v době vydání napadeného rozsudku správní řízení o stěžovatelově žádosti důvodně přerušeno. Případné průtahy v řízení, které předcházely rozhodnutí o přerušení řízení, nemohou na tomto závěru nic změnit. Z těchto důvodů ministerstvo navrhlo, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu podal stěžovatel dne 10. 12. 2009 na velvyslanectví České republiky v Pekingu žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny. Usnesením Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha ze dne 27. 8. 2010, č. j. CPPH-007303/CI-2010-60, bylo řízení o žádosti zastaveno podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. K odvolání stěžovatele bylo toto rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Rozhodnutí o odvolání nabylo právní moci dne 28. 6. 2011. Dne 8. 11. 2011 vydala Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců opatření proti nečinnosti, kterým ministerstvu přikázala, aby do 30 dnů od doručení tohoto opatření vydalo rozhodnutí ve věci žádosti stěžovatele o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Usnesením ministerstva ze dne 23. 2. 2012 bylo řízení o stěžovatelově žádosti přerušeno do vyřešení předběžné otázky rozhodnutím ve věci jeho správního vyhoštění. Podle odůvodnění tohoto usnesení zahájilo dne 24. 11. 2011 Krajské ředitelství Policie Středočeského kraje řízení ve věci správního vyhoštění stěžovatele podle ust. § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského

ředitelství Policie Středočeského kraje, odboru cizinecké policie ze dne 27. 7. 2012, č. j. KRPS-168460/ČJ-2011-010022, bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění. Stěžovatelem podané odvolání bylo rozhodnutím Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 15. 11. 2012, č. j. CPR-10748/ČJ-2012-9CPR-V243 zamítnuto a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno. Následně Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 1. 2. 2013, č. j. 44 A 30/2012 - 30, toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil tomuto správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Pro posouzení stížních námitek jsou zásadní dvě právní otázky. První z nich se týká vzájemného vztahu řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu a řízení o uložení správního vyhoštění a druhá se týká možnosti soudu v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu zkoumat a zohlednit důvodnost přerušení správního řízení.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Jak vyplývá z ustálené judikatury, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jak posoudil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75).

Meritorní přezkum rozsudku městského soudu je tak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tzn. 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 jeho rozsudku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje. Z jeho odůvodnění je zjevné, že městský soud vyhodnotil jako rozhodný důvod pro přerušení řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu skutečnost, že je vedeno řízení o správním vyhoštění stěžovatele. Dalšími důvody, tj. namítaným prodlením a účelovým jednáním správních orgánů, se proto již nezabýval. S tímto závěrem ostatně stěžovatel polemizuje v kasační stížnosti, když namítá, že měly být posuzovány i jiné skutkové okolnosti případu. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu tak není důvodná.

Co se týče vzájemného vztahu řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu a řízení o uložení správního vyhoštění, v rozsudku ze dne 3. 8. 2012, č. j. 6 Ans 7/2012 - 35, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že řízení o vyhoštění představuje řízení o předběžné otázce ve smyslu ust. § 57 správního řádu a uvedl:

„[24] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stanovisku městského soudu, podle něhož řízení o vyhoštění představuje řízení o předběžné otázce ve smyslu ustanovení § 57 správního řádu. Cílem správního řízení, jehož předmětem je žádost cizince o získání povolení k dlouhodobému pobytu, je podle názoru Nejvyššího správního získat právní titul, na základě něhož bude cizinci

pokračování

umožněno legálně pobývat na území České republiky, přičemž správní orgán z tohoto důvodu zkoumá naplnění všech zákonných podmínek podle právního řádu České republiky. Cílem řízení o správním vyhoštění je rovněž rozhodnout o oprávnění cizince pobývat na území České republiky s tím, že výsledkem tohoto řízení je oprávnění, na základě něhož orgány veřejné moci mohou donutit cizince opustit území České republiky. Jestliže probíhá paralelně správní řízení o vyhoštění cizince podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců, jehož výsledkem může být rozhodnutí o správním vyhoštění, je na místě, aby žalovaný rozhodující o udělení povolení k dlouhodobému pobytu vyčkal na výsledek řízení o správním vyhoštění. Obě správní řízení se totiž vyjadřují fakticky k téže právní otázce, a to, zda může cizinec na území České republiky legálně pobývat či nikoli. Správní orgán v řízení o správním vyhoštění bude muset zkoumat splnění zákonných podmínek pro vyhoštění (ustanovení § 118 a násl. zákona o pobytu cizinců), přičemž pokud by byly tyto předpoklady vyjadřující vůli státu coby suveréna ohledně ukončení pobytu osob nemajících české státní občanství po provedení příslušného řízení shledány splněnými, vedlo by to po naplnění všech podmínek k nucenému ukončení pobytu cizince na území České republiky; nelze proto zastávat stanovisko, že může paralelně probíhat správní řízení o udělení povolení k dlouhodobému pobytu, v rámci něhož jsou zkoumány zákonné podmínky, kterými Česká republika naopak vyjadřuje opačnou vůli, a to umožnit cizincům pobyt na svém území. Nejvyšší správní soud považuje za nesmyslné, nevhodné a neefektivní, aby žalovaný ve správním řízení o udělení povolení k dlouhodobému pobytu zkoumal splnění podmínek vyjadřujících 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.

[25] Pokud by bylo následně vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, stalo by se vedení řízení o povolení k dlouhodobému pobytu bezpředmětné, neboť by bylo nutné respektovat rozhodnutí o správním vyhoštění. Jak poukazuje ostatně sama stěžovatelka ve své kasační stížnosti, jestliže by řízení o udělení povolení k dlouhodobému pobytu bylo ve prospěch stěžovatelky vyřízeno v minulosti pozitivně, a následně by bylo pravomocně rozhodnuto o správním vyhoštění, musela by přesto stěžovatelka území České republiky po splnění všech zákonných požadavků opustit v souladu s ustanovením § 62 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s ustanovením § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[26] Jestliže tedy bylo předmětné řízení o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny přerušeno, nemohl městský soud dospět k jinému závěru, než žalobu jako nedůvodnou zamítnout, pokud stěžovatelka na jejím projednání nadále trvala – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 - 62.“

Na tyto závěry odkázal Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 10. 9. 2013, č. j. 9 Ans 2/2013 - 36, když uvedl, že „je nevhodné a neefektivní, aby žalovaný ve správním řízení o povolení k dlouhodobému pobytu zkoumal splnění podmínek vyjadřujících 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.“ Podobně v rozsudku ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ans 8/2012 - 50, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že předběžnou otázkou v řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu je i probíhající trestní řízení.

V dané věci neshledal Nejvyšší správní soud důvod, aby se od citovaných závěrů odchýlil. Jejich zásadním argumentem je totiž existence závažných důvodů, které je možno podřadit pod podmínku uvedenou v ust. § 57 správního řádu, že vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, o níž však nelze rozhodnout ve společném řízení. Tyto důvody představuje skutečnost, že obě správní řízení, o vydání povolení k dlouhodobému pobytu a řízení o správním vyhoštění, se vyjadřují fakticky k téže právní otázce a také že paralelní vedení obou řízení se jeví jako ne hospodárné a neefektivní. Zároveň takový závěr není ani v rozporu s ust. § 62 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které upravuje podmínky zániku platnosti dlouhodobého víza. Toto ustanovení totiž dopadá na široký okruh případů, kdy již bylo cizinci vydáno dlouhodobé vízum a jeho platnost zanikne, jakmile nabytí právní moci rozsudek ukládající trest vyhoštění nebo je vykonatelné rozhodnutí o správním vyhoštění. Toto ustanovení nevylučuje, ale ani nepodporuje, výklad zastávaný stěžovatelem. Netýká se totiž souběžného vedení řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu a řízení o správním vyhoštění. Navíc je i zde zohledněna potřeba hospodárnosti a účinnosti správního rozhodování, neboť při vyhoštění cizince již není třeba vést řízení o ukončení platnosti rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu. Platnost tohoto rozhodnutí tak zaniká přímo ze zákona právě proto, že se váže k téže právní otázce. Ke stejnému závěru lze dospět i ve vztahu k ust. § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle kterého se správním vyhoštěním rozumí ukončení pobytu cizince na území. Přiznávat cizinci oprávnění k pobytu na území České republiky, když může hned v zápětí dojít k jeho vyhoštění, se tak jeví jako nadbytečné, jsou-li dodrženy zákonem stanovené požadavky na průběh řízení a zachována všechna procesní práva cizince. Ani správní praxe, při které by docházelo k výrazným průtahům v uvedených správních řízeních, nemůže být dostatečným důvodem, aby soud dospěl k opačnému posouzení této otázky. Cizinci však musí být umožněna dostatečná procesní obrana proti takové praxi, aby se nestala projevem libovůle a šikanózního jednání. Tato obrana nicméně podle Nejvyššího správního soudu nespočívá v odlišném pojetí podmínek pro přerušení řízení stanovených v ust. § 57 správního řádu, ale v možnosti přezkoumávat důvodnost přerušení správního řízení v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti.

Jak již bylo uvedeno, otázkou, zda soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu může přezkoumávat důvodnost přerušení správního řízení, se zabýval rozšířený senát, neboť v judikatuře Nejvyššího správního soudu se objevily názorové rozpory. Rozšířený senát v usnesení ze dne 14. 1. 2014, sp. zn. 7 Ans 10/2012 (RS 5/2013), vyslovil závěr, že skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu o přerušení řízení je vyloučeno z přezkoumání soudem v řízení o žalobách proti rozhodnutím, nesouvisí s povinností soudu v řízení na ochranu proti nečinnosti zabývat se k žalobní námitce otázkou, zda řízení je přerušeno důvodně. Rozšířený senát tak podpořil názor, že opačný závěr by *de facto* vedl k odepření poskytnutí soudní ochrany, tedy k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práva a svobod. Tento závěr se plně uplatní v dané věci, kdy je spornou otázkou rovněž důvodnost přerušení řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Městský soud se tudíž měl zabývat tím, zda bylo v případě stěžovatele řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu přerušeno důvodně, a nikoliv pouze vycházet ze skutečnosti, že došlo k jeho přerušení. V tomto řízení je možno posoudit námitky mimořádných průtahů v řízení i účelnosti postupu správních orgánů. Kasační stížnost je proto důvodná.

pokračování

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. ledna 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu