



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **nezl. A. V.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25 (dříve Václavské náměstí 831/21), Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, adresa pro doručování: odbor azylové a migrační politiky, poštovní schránka 21/OAM, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2013, č. j. 11 A 351/2011 – 28,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje.**
- II. Kasační stížnost **se zamítá.**
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 4.114 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1.

Odůvodnění:

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Žalobou ze dne 28. 11. 2011 na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se žalobce domáhal, aby soud žalovanému uložil povinnost rozhodnout o žalobcově žádosti o povolení k přechodnému pobytu ze dne 25. 11. 2010, která je žalovaným vedena pod sp. zn. OAM-370/PP-2011, a současně mu uložil povinnost zaplatit

žalobci náhradu nákladů řízení. Poukázal na § 169 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v tehdy účinném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), podle něhož je v daném typu řízení třeba vydat rozhodnutí bezodkladně, a není-li to možné, ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti. K tomu ovšem v jeho případě nedošlo, a žalobce proto dne 13. 10. 2011 podal návrh na opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v tehdy účinném znění (dále jen „správní řád“); ani poté však rozhodnutí o jeho žádosti vydáno nebylo.

[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 k přechodnému pobytu do 60 dnů od právní moci rozsudku a současně mu uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení. V odůvodnění konstatoval, že žalovaný nepochybil, pokud povolení k přechodnému pobytu nezletilého žalobce navázal na povolení k přechodnému pobytu jeho matky, a to zvláště za situace, kdy důvodem žádosti je společné soužití žalobce s manželem matky, panem J. D., občanem České republiky, který však není žalobcovým otcem. Bylo tak na úvaze žalovaného, zda shledá důvody pro přerušení řízení, k přerušení řízení však nebylo možno přistoupit teprve usnesením ze dne 19. 12. 2011, č. j. OAM-370-11/PP-2011, tedy několik měsíců poté, co byl učiněn poslední úkon směřující k vydání rozhodnutí (k čemuž došlo dne 3. 5. 2011, kdy bylo podáno vyjádření žalobce k podkladům rozhodnutí), a teprve poté, co bylo žalovanému Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jako nadřízeným orgánem opatřením proti nečinnosti ze dne 14. 12. 2011, č. j. MV-114005-4/SO-2011, přikázáno vydat rozhodnutí ve věci do 30 dnů od doručení opatření; ani nadřízený orgán přitom neshledal důvody, které by bránily rozhodnout, resp. pro které by mělo být řízení přerušeno. Pokud žalovaný řízení přerušil teprve dne 19. 12. 2011, učinil tak navíc až po podání žaloby na ochranu proti nečinnosti. Podle městského soudu nemůže mít žalovaným provedené (formální) přerušování řízení 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, podanou z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., 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. Mimoto navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek. Vyjádřil přesvědčení, že v dané věci postupuje v souladu se zákonem a není nečinný. Zdůraznil, že řízení bylo dne 19. 12. 2011 přerušeno, přičemž tato skutečnost mu brání činit v řízení úkony a o žádosti rozhodnout; pokud bylo řízení důvodně přerušeno, nemůže být správnímu orgánu vytýkána nečinnost. V daném případě přitom bylo řízení přerušeno do vydání pravomocného rozhodnutí ve věci povolení k přechodnému pobytu matky žalobce, které má povahu předběžné otázky mající bezprostřední vliv na posouzení žádosti žalobce.

[4] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 5. 3. 2013 uvedl, že se zcela ztotožňuje s odůvodněním napadeného rozsudku městského soudu. Podotkl, že i v řízení o žádosti žalobcovy matky je stěžovatel dlouhodobě nečinný; obě žádosti byly podány téhož

pokračování

dne a ohledně obou žádostí zákon stanoví tutéž lhůtu pro rozhodnutí. Rozhodnutí o žádosti matky mimoto nemůže být zákonným důvodem přerušení řízení, neboť žalobcova žádost byla navázána na soužití s panem J. D., a to přímo, nikoli prostřednictvím jeho matky.

[5] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 26. 4. 2013, č. j. 4 Ans 4/2013 – 32, kasační stížnosti přiznal odkladný účinek a řízení přerušil. V odůvodnění poukázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 7 Ans 10/2012 – 40, jímž sedmý senát ve smyslu § 17 s. ř. s. postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu k posouzení otázku, zda soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu může přezkoumávat důvodnost přerušení správního řízení; její vyřešení bylo určující rovněž pro vydání rozhodnutí v nyní projednávané věci, a bylo proto třeba vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu.

[6] O předmětné právní otázce rozhodl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 – 46. Usnesením rozšířeného senátu, resp. dnem, kdy toto usnesení nabylo právní moci, odpadla překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno, a Nejvyšší správní soud proto v souladu s ustanovením § 48 odst. 4 s. ř. s. výrokem I. rozhodl tak, že se v řízení pokračuje.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor.

[9] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatel namítal, že v dané věci postupuje v souladu se zákonem a není nečinný. Zdůraznil, že řízení bylo dne 19. 12. 2011 přerušeno, přičemž tato skutečnost mu brání činit v řízení úkony a o žádosti rozhodnout; pokud bylo řízení důvodně přerušeno, nemůže být správnímu orgánu vytýkána nečinnost. V daném případě přitom bylo řízení přerušeno do vydání pravomocného rozhodnutí ve věci povolení k přechodnému pobytu

matky žalobce, které má povahu předběžné otázky, jež má bezprostřední vliv na posouzení žádosti žalobce.

[11] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[12] Podle § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců „*pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, rozhodnutí se vydá ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o (...) povolení k přechodnému pobytu.*“

[13] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 – 46, publikováno pod č. 3013/2014 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>), vyslovil, že „*v řízení na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.) vychází Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). 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.*“

[14] V odůvodnění usnesení rozšířený senát vyložil: „*Mají-li soudy efektivně poskytovat ochranu těm, kteří se brání proti průtahům ve správním řízení způsobeným nečinností správního orgánu, není možné připustit, aby správní orgány mohly svoji případnou nečinnost eliminovat zneužitím institutu přerušení správního řízení a zablokovat tak zásah soudu, neboť je představitelné, že i to může být nezákonnou nečinností. Opačný závěr by v řadě případů činil ze žaloby na ochranu proti nečinnosti slepou municí, jejímž použitím by nebylo možno dosáhnout účinků, které požaduje žalobce a které zamýšlel zákonodárce. Odepření účinné soudní ochrany by protiřečilo čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.*“ (...) Podstatou posouzení podle rozšířeného senátu není otázka, zda je možné přezkoumat zákonnost rozhodnutí o přerušení řízení soudem [což kompetenční výlučka podle § 70 písm. c) s. ř. s. vylučuje], nýbrž „*otázka, 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 je užil jen jako jakýsi procesní paraván, který má zastřít porušování povinnosti „vyřizovat věci bez zbytečných průtahů“ (§ 6 odst. 1 spr. ř.).*“ (...) „*V řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti je soud oprávněn k řádné žalobní námitce jako součást skutkového stavu věcně zkoumat důvodnost přerušení správního řízení.*“ (body 45-49).

[15] V nyní projednávané věci je předmětem posouzení postup stěžovatele ve správním řízení o žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu ze dne 25. 11. 2010, o níž nebylo rozhodnuto ani poté, co žalobce podal návrh na opatření proti nečinnosti ze dne 13. 10. 2011, na jehož základě 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, stěžovateli přikázala vydat rozhodnutí ve věci do 30 dnů od doručení opatření. Rozhodnutí o žádosti nebylo vydáno ani v průběhu řízení před Městským soudem v Praze, které bylo zahájeno žalobou žalobce na ochranu proti nečinnosti stěžovatele ze dne 28. 11. 2011 a v němž městský soud rozsudkem ze dne 29. 1. 2013, č. j. 11 A 351/2011 – 28, žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu do 60 dnů od právní moci rozsudku.

pokračování

[16] V řízení tohoto druhu vychází Nejvyšší správní soud ze skutkového stavu, který tu byl ke dni vydání napadeného rozsudku městského soudu (srov. závěry usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Ans 10/2012 – 46), pro úplnost a nad rámec potřebného odůvodnění lze nicméně dodat, že v mezidobí od vydání napadeného rozsudku ze dne 29. 1. 2013 bylo o žádosti o povolení k přechodnému pobytu žalobce rozhodnuto, konkrétně zamítavým rozhodnutím ze dne 5. 4. 2013, č. j. OAM-370-21/PP-2011, které nabylo právní moci dne 17. 10. 2013, poté, co bylo rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 17. 10. 2013, č. j. MV-59381-3/SO/sen-2013, zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 5. 4. 2013 a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

[17] Nejvyšší správní soud se nemohl ztotožnit s tvrzením stěžovatele, že mu nemůže být vytýkána nečinnost za situace, kdy správní řízení bylo z jeho strany přerušeno usnesením ze dne 19. 12. 2011, č. j. OAM-370-11/PP-2011, a to do vydání pravomocného rozhodnutí o žádosti matky žalobce o povolení k přechodnému pobytu.

[18] Vycházejí z právního názoru, vysloveného rozšířeným senátem ve výše citovaném usnesení č. j. 7 Ans 10/2012 – 46, je třeba konstatovat, že městský soud byl v řízení o žalobě žalobce na ochranu proti nečinnosti stěžovatele oprávněn věcně zkoumat důvodnost přerušování správního řízení. Nejvyšší správní soud se pak – též s ohledem na skutkové okolnosti projednávané věci – ztotožnil rovněž se způsobem, jakým městský soud vyhodnotil otázku důvodnosti přerušování správního řízení usnesením stěžovatele ze dne 19. 12. 2011: městský soud nepochybil, pokud dospěl k závěru, že i pokud by k tomu byl dán zákonný důvod, k přerušování řízení nebylo možno přistoupit teprve více než sedm měsíců poté, co byl učiněn poslední úkon směřující k vydání rozhodnutí – podáno vyjádření žalobce k podkladům rozhodnutí, k čemuž došlo dne 3. 5. 2011, a teprve poté, co bylo stěžovateli opatřením nadřízeného orgánu ze dne 14. 12. 2011 přikázáno vydat rozhodnutí ve věci do 30 dnů a poté, co žalobce podal žalobu na ochranu proti nečinnosti stěžovatele ze dne 28. 11. 2011 (tato byla podána v mezidobí od podání návrhu na opatření proti nečinnosti ze dne 13. 10. 2011 a vydáním tohoto opatření dne 14. 12. 2011).

[19] Pokud totiž stěžovatel přerušil správní řízení za předestřených okolností, učinil tak zcela mimo rámec 60-denní zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, zakotvené v § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, a více než sedm měsíců poté, co ukončil provádění úkonů směřujících k vydání rozhodnutí. Jak správně vyložil městský soud, rozhodnutí o žádosti o povolení k přechodnému pobytu žalobcovy matky M. V., nar. X, lze v obecné rovině pojímat jako předběžnou otázku, která je určující pro posouzení žádosti nezletilého žalobce. Pokud ovšem stěžovatel hodlal řízení přerušit, měl tak učinit přinejmenším v určité časové návaznosti na provedení posledního úkonu směřujícího k rozhodnutí věci, jímž bylo vyrozumění žalobce ze dne 12. 4. 2011 o tom, že stěžovatelem byly opatřeny (s výjimkou pravomocného rozhodnutí o žádosti matky) veškeré podklady rozhodnutí a že žalobce má možnost se k nim vyjádřit, resp. vyjádření žalobce k podkladům rozhodnutí podané žalobcem dne 3. 5. 2011. Pokud stěžovatel řízení přerušil teprve usnesením ze dne 19. 12. 2011, poté, co jej k tomu přiměly okolnosti spočívající ve vydání opatření nadřízeného orgánu a zahájení řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, jednalo se o postup nezákonný, a to bez ohledu na to, zda byl důvod přerušování řízení s ohledem na povahu řízení relevantní či nikoliv.

[20] Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že rozhodná skutečnost, pro kterou bylo řízení přerušeno a která spočívala v nutnosti posoudit jako předběžnou otázku žádost o povolení k pobytu matky nezletilého žalobce, byla stěžovateli známa již od počátku řízení, neboť žádosti žalobce a jeho matky byly podány v blízké časové souvislosti – žádost žalobce byla datována 25. 11. 2010, žádost matky byla o den dřívější, tj. ze dne 24. 11. 2010. V řízení tohoto druhu vychází Nejvyšší správní soud ze skutkového stavu, který tu byl ke dni vydání napadeného rozsudku městského soudu (srov. závěry usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Ans 10/2012 – 46), pro úplnost a nad rámec potřebného odůvodnění lze nicméně dodat, že v mezidobí od vydání napadeného rozsudku ze dne 29. 1. 2013 bylo o žádosti o povolení k přechodnému pobytu matky žalobce rozhodnuto, konkrétně rozhodnutím ze dne 29. 3. 2013, č. j. OAM-354-48/PP-2011, které nabylo právní moci dne 17. 10. 2013, poté, co bylo rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 17. 10. 2013, č. j. MV-59394-3/SO/sen-2013, zamítnuto odvolání matky žalobkyně proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 29. 3. 2013 a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

[21] V této souvislosti lze dodat, že přerušení řízení je zásadně na úvaze správního orgánu, který podle § 64 odst. 1 správního řádu řízení usnesením přerušit *může*, pokud ovšem správní orgán řízení nepřeruší, resp. nepřeruší v návaznosti na běh zákonné lhůty pro rozhodnutí ve věci, nemůže počítat s aplikací normy § 65 odst. 1 věta třetí správního řádu, podle níž „*lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci přestává běžet již dnem, kdy nastal některý z důvodů uvedených v § 64 odst. 1, a neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo.*“ Jinými slovy, pokud správní orgán řízení nepřeruší, musí být srozuměn s tím, že bez ohledu na existenci důvodu přerušení nedochází ke stavění zákonné lhůty pro rozhodnutí. Stejně na věc nazírá i právní nauka, která dovozuje, že podmínkou pro stavění lhůty k vydání rozhodnutí [v daném případě 60-denní lhůty podle § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců], je skutečnost, že správní orgán vydal usnesení o přerušení řízení; pokud správní orgán řízení nepřeruší, musí počítat s tím, že lhůta pro rozhodnutí běží dál, a to bez ohledu na to, zda je důvod pro přerušení řízení fakticky dán či nikoliv (VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 587, třetí odstavec shora; srov. též např. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád: Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 299, druhý odstavec zdola, citováno z: <www.beck-online.cz>).

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze a další spisové dokumentace k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. výrokem II. zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že žalobce, který byl v řízení zastoupen advokátem a měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení o

pokračování

kasační stížnosti proti žalovanému jako stěžovateli, který ve věci úspěch neměl. Žalobce má vůči žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení, a to za jeden úkon právní služby – vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 5. 3. 2013 – ve výši 3100 Kč [11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 položkou 5. a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů], a dále na náhradu hotových výdajů – režijní paušál ve výši 1 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky. Žalobce tedy má proti žalovanému právo na náhradu odměny za zastupování a hotových výdajů ve výši 3400 Kč. Jelikož zástupce žalobce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho nárok podle § 35 odst. 8 věty druhé s. ř. s. o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 3400 Kč, tj. 714 Kč. Nejvyšší správní soud proto výrokem III. uložil žalovanému jako stěžovateli, aby zaplatil žalobci na náhradě nákladů řízení 4114 Kč, a to do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.

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

V Brně dne 19. června 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu