



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobkyně: **F. K.**, zastoupené Mgr. Tomášem Císařem, advokátem se sídlem Vinohradská 22, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2016, čj. 8 A 182/2015 - 32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze dne 21. 9. 2015 se žalobkyně jakožto rodinný příslušník občana EU domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného v řízení o její žádosti ze dne 29. 12. 2014 o povolení k přechodnému pobytu podle § 87b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“). Městský soud žalobě vyhověl a přikázal žalovanému, aby o žádosti žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu vydal rozhodnutí do 30 dnů od právní moci rozsudku. Přiznal žalobkyni rovněž náhradu nákladů řízení před soudem.

[2] Městský soud uvedl, že podle § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců se rozhodnutí vydá ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu, nelze-li je vydat bezodkladně.

[3] Ze správního spisu soud zjistil, že Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále „komise“) vydala dne 10. 6. 2015 opatření proti nečinnosti, jímž žalovanému přikázala, aby o žádosti žalobkyně rozhodl ve lhůtě 30 dnů. Bylo tedy zřejmé, že žalovaný byl nečinný již ke dni 10. 6. 2015, a že nedodržel lhůtu stanovenou komisí.

[4] Městský soud se neztotožnil s názorem žalovaného, že řízení o žádosti žalobkyně přerušil usnesením ze dne 5. 11. 2015, neboť žalobkyně měla záznam v Schengenském informačním systému (dále „SIS“), a žalovaný byl tudíž povinen provést se smluvním státem, který provedl záznam do SIS, konzultační řízení podle článku 25 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. 6. 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (dále „Schengenská prováděcí úmluva“). Městský soud podotkl, že k záznamu do SIS došlo již v roce 2013 a žalovaný o něm byl obeznámen již v době, kdy komise vydala opatření proti nečinnosti. Usnesení o přerušení řízení vydané až po několika měsících proto není legitimním zdůvodněním trvající nečinnosti.

[5] Žalovaný přerušil řízení s poukazem na § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Podle tohoto ustanovení lze řízení přerušit, je-li třeba vyčkat rozhodnutí o předběžné otázce. Výsledek konzultačního řízení však nelze považovat za rozhodnutí o předběžné otázce, neboť názor jiného státu nelze považovat za pravomocné rozhodnutí v předchozí právní věci.

II.

[6] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítl, že přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu bylo z jeho strany důvodné. Norská strana zařadila žalobkyni do SIS jako nežádoucího cizince s nepotvrzenou identitou. V takovém případě je stěžovatel podle § 87e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců povinen konzultovat nastalou situaci se smluvní stranou, která záznam učinila, ohledně důvodů a délky platnosti záznamu ve vztahu k možnému zamítnutí žádosti žalobkyně. Výsledek konzultačního řízení, které žalovaný zahájil dotazem na norskou stranu dne 2. 11. 2015, má povahu předběžné otázky, neboť slouží žalovanému k ověření důvodů a platnosti záznamu v SIS. Předběžnou otázkou není pouze rozhodnutí, nýbrž jakákoli právní skutečnost, která má bezprostřední vliv na rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 33 Cdo 2113/2012. Stěžovatel také poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2015, čj. 3 A 44/2015 – 34, kde soud v obdobné věci označil otázku totožnosti žalobkyně za předběžnou otázku řešenou v probíhajícím konzultačním řízení, a tudíž za překážku vydání rozhodnutí.

[7] Stěžovatel rovněž nesouhlasil s názorem městského soudu, že opatření na ochranu proti nečinnosti ze dne 10. 6. 2015 prokazuje samo o sobě nečinnost stěžovatele. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2013, čj. 9 Ans 2/2013 – 36, je opatření proti nečinnosti nezbytnou podmínkou pro řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, nicméně samotným opatřením proti nečinnosti není soud při posuzování nečinnosti správního orgánu vázán.

III.

[8] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Je vhodné předeslat, že městský soud nerozhodoval o splnění či nesplnění podmínek k udělení přechodného pobytu žalobkyni, ale výhradně o tom, zda byl stěžovatel nečinný při rozhodování o žádosti.

[12] Stěžovatel nespatořoval ve svém postupu nečinnost. Namítl, že usnesení ze dne 5. 11. 2015 o přerušení správního řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu bylo důvodné, neboť byl povinen provést konzultační řízení s Norskem stran záznamu žalobkyně v SIS a výsledek tohoto konzultačního řízení měl povahu předběžné otázky.

[13] Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil.

[14] Podle § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců platí, že nelze-li vydat rozhodnutí bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí „*ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, povolení k trvalému pobytu podle § 69, je-li žádost podaná na území, povolení k přechodnému pobytu a povolení k trvalému pobytu podle § 87g a 87h.*“

[15] Stěžovatel tuto zákonnou lhůtu nedodržel. Žalobkyně podala žádost o povolení k přechodnému pobytu již dne 29. 12. 2014; stěžovatel o této žádosti nerozhodl v zákonné lhůtě 60 dnů ani v následné lhůtě 30 dnů, kterou stěžovateli stanovila komise opatřením proti nečinnosti ze dne 10. 6. 2015. Stěžovatel přerušil řízení o žádosti teprve dne 5. 11. 2015, tj. po více než 10 měsících od jejího podání. Přerušení řízení odůvodnil nutností vyčkat na výsledek konzultačního řízení podle čl. 25 odst. 1 Schengenské prováděcí úmluvy, neboť žalobkyně byla zařazena do SIS jako osoba, již nemá být umožněn vstup a pobyt na území států Schengenského prostoru.

[16] Stěžovatel však měl indicii o zařazení žalobkyně do SIS již v den podání žádosti (29. 12. 2014). Součástí spisu je totiž záznam z lustrace osob, ve kterém je zmínka o záznamu žalobkyně v SIS. Stěžovatel provedl lustraci žalobkyně i ve dnech 11. 2. 2015, 9. 4. 2015 a 26. 10. 2015; totožná zmínka o záznamu v SIS byla obsažena ve všech těchto lustracích. Teprve dne 26. 10. 2015 stěžovatel učinil detailní průzkum tohoto záznamu a zjistil, že identita žalobkyně je nepotvrzená a že se jedná o nežádoucího cizince, kterému je třeba odmítnout vstup na území Schengenského prostoru. Teprve v návaznosti na toto zjištění zahájil konzultační řízení s norskou stranou, ačkoli mohl detailní průzkum záznamu učinit již na začátku správního řízení. Stěžovatel v řízení před krajským soudem ani v kasační stížnosti přesvědčivě nevysvětlil, proč zahájil konzultační řízení až několik měsíců poté, co měl prokazatelně informace o zařazení žalobkyně do SIS.

[17] Obdobnou skutkovou situací se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 2. 2014, čj. 7 Ans 10/2012 – 62, na který lze v podrobnostech odkázat; Nejvyšší správní soud v něm uvedl, že nedůvodná devítiměsíční prodleva ode dne podání žádosti do dne vydání výzvy k odstranění vad žádosti a souvisejícího usnesení o přerušení řízení je projevem nečinnosti správního orgánu.

[18] Nečinností se obecně rozumí stav, kdy správní orgán nekoná, ačkoli mu to zákon ukládá. Podmínkou úspěšného uplatnění žaloby na ochranu proti nečinnosti je pak tvrzení, že správní orgán nevydal ve správním řízení v zákonem stanovené lhůtě rozhodnutí ani po bezvýsledném využití prostředků na ochranu proti nečinnosti, a zároveň tu nejsou žádné relevantní překážky tohoto postupu. Rozhodl-li stěžovatel o přerušení řízení v době, kdy celková délka řízení několikanásobně překročila šedesátidenní zákonem stanovenou lhůtu pro vydání rozhodnutí, přičemž tvrzený důvod pro přerušení řízení nepochybně existoval již v den podání žádosti, byla žaloba na ochranu nečinnosti důvodná. Ze soudního a správního spisu nevyplývají skutečnosti, které by případně znemožňovaly zahájit konzultační řízení s norskou stranou již v době, kdy dosud neuplynula zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí.

[19] Nejvyšší správní soud se ztotožnil i se závěrem městského soudu, že v nyní posuzované věci nebyly dány podmínky pro přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[20] Stěžovatel spatřoval důvodnost přerušení řízení v tom, že bylo třeba provést konzultační řízení s norskou stranou podle čl. 25 odst. 1 Schengenské prováděcí úmluvy. Výsledek konzultačního řízení stěžovatel považoval za rozhodnutí o předběžné otázce podle § 57 správního řádu. Nejvyšší správní soud názor stěžovatele nesdílí.

[21] Předně je třeba zdůraznit, že podmínkou přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu je buď existence souběžného řízení o předběžné otázce podle § 57 správního řádu, nebo přinejmenším potřeba takové řízení zahájit a vést. Předběžnou otázkou podle § 57 odst. 1 správního řádu je taková otázka, na jejímž řešení závisí vydání rozhodnutí, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které dosud nebylo pravomocně rozhodnuto.

[22] Výsledek konzultačního řízení mezi smluvními státy Schengenské prováděcí úmluvy nelze považovat za rozhodnutí o předběžné otázce. Nejvyšší správní soud poskytl komplexní výklad problematiky SIS v rozsudku ze dne 14. 10. 2010, čj. 2 As 79/2010 – 79, č. 2192/2011 Sb. NSS). SIS představuje databázi zřízenou a vedenou na základě čl. 92-119 Schengenské prováděcí úmluvy. Pro potřeby policejních a justičních orgánů dotčených států poskytuje přístup k vybraným druhům informací o sledovaných či hledaných osobách a věcech (vozidla, doklady, bankovky). Součástí databáze jsou i údaje o cizincích, o kterých je veden záznam pro účely odepření vstupu (čl. 96 odst. 1). Podkladem pro provedení záznamu je vždy rozhodnutí přijaté příslušnými správními orgány a soudy podle vnitrostátních předpisů. Smluvní strana, která činí záznam do systému, je povinna ověřit, zda závažnost daného případu odůvodňuje pořízení záznamu (čl. 94 odst. 1). Schengenská prováděcí úmluva přitom stanoví demonstrativní výčet případů, kdy lze o cizinci provést záznam do SIS; mezi tyto případy patří i vyhoštění, navrácení nebo vypovězení cizince, pokud tato opatření nebyla odložena ani zrušena, obsahují zákaz vstupu či pobytu a

zakládají se na porušení vnitrostátních předpisů o vstupu nebo pobytu cizinců (čl. 96 odst. 3).

[23] Zařazení cizince do SIS má pro cizince závažné důsledky; zejména se jedná o odepření vstupu na území smluvních států schengenského prostoru [čl. 5 odst. 1 písm. d) Schengenské prováděcí úmluvy, resp. čl. 5 odst. 1 písm. d) Schengenského hraničního kodexu], zamítnutí udělení víza [čl. 15 Schengenské prováděcí úmluvy, čl. 32 odst. 1 písm. a) bod v) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009, o kodexu Společenství o vízech], či zamítnutí vydání povolení k pobytu (čl. 25 Schengenské prováděcí úmluvy).

[24] Podle článku 25 odst. 1 Schengenské prováděcí úmluvy platí, že rozhodují-li členské státy o vydání povolení k pobytu cizinci vedeném v seznamu osob, jímž má být odepřen vstup, jsou povinny věc před vydáním rozhodnutí konzultovat se státem, který pořídil záznam do systému, a přihlížet k jeho zájmům; povolení k pobytu lze v těchto případech vydat pouze ze závažných důvodů, zejména humanitárních, nebo důvodů vyplývajících z mezinárodních závazků. Pokud je povolení k pobytu vydáno, členský stát, který záznam pořídil, jej zruší, ale může dotčeného cizince zapsat do svého vnitrostátního seznamu osob, kterým má být odepřen vstup.

[25] Povinnost projednat vydání povolení k dlouhodobému pobytu se státem, který cizince zařadil do SIS, vyplývá správnímu orgánu též přímo ze zákona o pobytu cizinců, a to jak v řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu cizinců, kteří nejsou občané EU ani jejich rodinní příslušníci (§ 46 odst. 8 uvedeného zákona), tak v řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků (§ 87e odst. 3 téhož zákona).

[26] Ze shora uvedeného vyplývá, že záznam v SIS není sám o sobě překážkou vydání povolení k pobytu, neboť jím členský stát není vázán (srov. též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2012, čj. 9 Ca 75/2009 – 29, č. 2697/2012 Sb. NSS). Vydání povolení k pobytu je dokonce důvodem pro zrušení záznamu v SIS. Členský stát může povolení k pobytu cizinci vydat navzdory záznamu v SIS provedenému jiným členským státem; jeho povinností je však při vydávání povolení k pobytu přihlídnout k zájmům členského státu, který záznam o cizinci pořídil; zjištění těchto zájmů a důvodů pořízení záznamu je předmětem konzultačního řízení.

[27] Výsledek konzultačního řízení tudíž pro správní orgán představuje jeden z podkladů rozhodnutí, který je správní orgán povinen shromáždit a k němuž přihlíží; nejedná se tedy o závazné rozhodnutí jiného orgánu, které by mělo povahu rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu § 57 správního řádu. Pokud tedy stěžovatel přerušil řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu s tím, že výsledek konzultačního řízení je rozhodnutím o předběžné otázce, byl jeho postup nesprávný.

[28] Stěžovatel namítl, že opatření proti nečinnosti vydané podle správního řádu nelze samo o sobě považovat za důkaz o nečinnosti, neboť není pro soud závazné. S touto námitkou lze v obecné rovině souhlasit. Opatření proti nečinnosti je nezbytnou podmínkou přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, neboť představuje prostředek nápravy, který je třeba bezvýsledně vyčerpat před podáním žaloby

podle § 79 s. ř. s. Soud je oprávněn samostatně posoudit, zda bylo toto opatření vydáno důvodně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2013, čj. 9 Ans 2/2013 – 36). Opatření proti nečinnosti ze dne 10. 6. 2015 však nebylo pro městský soud v nyní posuzované věci jediným ani rozhodujícím důkazem o trvající nečinnosti: městský soud správně dovodil nečinnost stěžovatele zejména z toho, že stěžovatel zahájil konzultační řízení až řadu měsíců poté, co měl prokazatelně k dispozici informace o záznamu žalobkyně v SIS, a neuvedl žádné přesvědčivé důvody tohoto zdržení. Ani tato námitka tudíž není důvodná.

[29] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[30] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože v řízení o kasační stížnosti neučinila žádný úkon, za který by bylo možné náhradu nákladů řízení přiznat.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 7. června 2016

JUDr. Jan Passer
předseda senátu