

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **V. G.,** zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2012, čj. 3 A 76/2011 - 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

1. Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorát cizinecké policie Praha, rozhodnutím ze dne 15. 12. 2008 zamítla žádost žalobce o prodloužení dlouhodobého pobytu na území České republiky. Odvolání žalobce Policie ČR, Služba cizinecké policie, ředitelství služby cizinecké policie, zamítla rozhodnutím ze dne 22. 6. 2009.

2. Žalobce napadl rozhodnutí ředitelství služby cizinecké policie žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 9. 3. 2010, sp. zn. 8 Ca 185/2009, zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc ředitelství služby cizinecké policie k dalšímu řízení.

3. Ředitelství služby cizinecké policie rozhodnutím ze dne 20. 12. 2010, čj. CPR-1348-10/ČJ-2009-9CPR-C220, zrušilo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro nepřezkoumatelnost a vrátilo mu věc k dalšímu řízení.

4. Dne 20. 4. 2011 žalobce podal návrh na provedení opatření proti nečinnosti správního orgánu podle § 80 správního řádu.

II.

5. Žalobce podal dne 23. 5. 2011 u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Městský soud rozsudkem ze dne 27. 4. 2012, čj. 3 A 76/2011 - 39, žalobu zamítl.

6. Městský soud uvedl, že v průběhu soudního řízení (dne 3. 6. 2011) Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců vydala opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu a přikázala žalovanému [Ministerstvu vnitra, Odboru azylové a migrační politiky, na něhož od 1. 1. 2011 přešla působnost ve věcech prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu cizinců podle § 165 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o pobytu cizinců"], aby vydal rozhodnutí ve věci prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu žalobce ve lhůtě 30 dnů od doručení tohoto opatření.

7. Rozhodnutím ze dne 28. 11. 2011, čj. OAM-26942-11/DP-2011, žalovaný přerušil řízení do vyřešení předběžné otázky podle § 64 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 57 odst. 2 správního řádu. Dne 8. 11. 2011 totiž Obvodní soud pro Prahu 6 sdělil žalovanému, že s žalobcem je vedeno trestní řízení pro přečin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání, a připojil stejnopis nepravomocného trestního příkazu.

8. Městský soud připomněl, že v řízení o žalobě proti nečinnosti je rozhodující skutkový stav ke dni vydání rozhodnutí soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Řízení o žádosti žalobce o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu bylo ke dni 27. 4. 2012 pravomocně přerušeno.

9. Byť je z obsahu správního spisu patrno, že v průběhu správního řízení nastaly po zrušení rozhodnutí prvního stupně (tj. po 20. 12. 2010) určité průtahy, rozhodující skutečností je, že správní řízení je ke dni rozhodování soudu přerušeno. Podle § 65 odst. 1 správního řádu při přerušení řízení lhůty týkající se provádění úkonů v řízení neběží. Je-li tedy řízení přerušeno, neběží lhůta pro vydání rozhodnutí a rozhodnutí nelze za tohoto stavu vydat.

10. Překážkou, která brání vydání rozhodnutí, je v posuzované věci trestní řízení, které je se žalobcem vedeno. Toto řízení má význam pro řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu žalobce, protože řeší otázku trestní zachovalosti žalobce. Trestní

zachovalost je jednou ze zákonných podmínek pro vyhovění předmětné žádosti, jak plyne z § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Žalovaný si o rozhodné otázce nemůže učinit úsudek sám, protože podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu si nesmí učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin a kdo za něj odpovídá.

11. Městský soud uzavřel, že žalovaný nebyl nečinný ke dni vydání rozhodnutí soudu.

III.

12. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

13. Stěžovatel namítl, že nečinnost žalovaného je zřejmá a nesporná, protože rozhodnutí o žádosti stěžovatele nebylo vydáno ve lhůtě stanovené v § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, která činí maximálně 60 dnů, nelze-li rozhodnout bezodkladně. Poté, kdy lhůta k vydání rozhodnutí marně uplynula dne 20. 2. 2011, stěžovatel podal dne 20. 4. 2011 návrh na vydání opatření proti nečinnosti. Protože žalovaný ani nadřízený orgán (Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců) nereagovali ani po uplynutí dalších 30 dnů, stěžovatel podal žalobu na ochranu proti nečinnosti. Teprve dne 8. 6. 2011 bylo žalobci doručeno opatření proti nečinnosti vydané Komisí pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která přikázala žalovanému vydat rozhodnutí o žádosti stěžovatele ve lhůtě 30 dnů doručení tohoto opatření. Žalovaný však o této žádosti nerozhodl ani ke dni podání kasační stížnosti.

14. Rozsudek městského soudu byl podle stěžovatele nezákonný a zmatečný. Stěžovatel souhlasil s tím, že lhůta pro vydání rozhodnutí neběží po dobu, kdy je řízení přerušeno. Usnesení o přerušení řízení však bylo stěžovateli doručeno až po několikanásobném překročení lhůty pro vydání rozhodnutí a důvod přerušení existoval již v době, kdy byl žalovaný dlouhodobě nečinný. Správnímu orgánu nic nebránilo v tom, aby řízení přerušil již v rámci zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, tj. nejpozději do 20. 2. 2011, nikoliv až po uplynutí téměř jednoho roku.

15. Stěžovatel odkázal na rozsudek městského soudu ze dne 5. 4. 2012, čj. 10 A 330/2011 - 46, podle něhož „[s]*kutečnost, že v době soudního jednání bylo řízení již přerušeno, nemůže předcházející nečinnost a důvodnost podané žaloby zvrátit. Opačný výklad by v takovém případě představoval návod k účelovému postupu správních úřadů a je proto nutno dovodit, že nečinnost trvá, když rozhodnutí ve věci vydáno ke dni rozhodnutí soudu o žalobě nebylo*“, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2008, čj. 2 Ans 7/2007 - 75, podle něhož „*je zapotřebí, aby existovala obrana proti tomu, kdyby správní orgán řízení přerušil neoprávněně, eventuálně proti tomu, kdyby řízení přerušil oprávněně, avšak posléze neoprávněně odmítal v řízení pokračovat poté, co odpadly podmínky pro předchozí přerušení. Zde se jako jediná možnost obrany nabízí žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s.*“

16. Závěr městského soudu, podle něhož je v posuzované věci překážkou probíhající řízení o předběžné otázce, není bez dalšího správný a důvodný. Soud je povinen zkoumat také okolnosti, za kterých došlo k přerušení řízení, a kdy k přerušení došlo. V opačném

případě by soud přiznal správnímu orgánu téměř univerzální argument a prostředek, kvůli němuž by účastník řízení nemohl být nikdy úspěšný v žalobě na ochranu proti nečinnosti. Takový postup by byl v rozporu s § 4 odst. 1, § 6 odst. 1 správního řádu a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

17. Dále stěžovatel zpochybnil důvodnost přerušení řízení. Domníval se, že trestní řízení není předběžnou otázkou. Žalovaný je povinen rozhodovat podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí. Pokud se v současnosti hledí na stěžovatele jako na osobu trestně zachovalou, správní orgán nemá jinou možnost než rozhodovat podle tohoto stavu. Pokud by byl stěžovatel v budoucnu pravomocně odsouzen, žalovaný má možnost povolení k dlouhodobému pobytu zrušit.

IV.

18. Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem městského soudu a zdůraznil, že správní řízení je nadále přerušeno.

V.

19. 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.).

20. Kasační stížnost není důvodná.

21. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem městského soudu, že žalovaný nebyl nečinný, bylo-li v době vydání rozsudku městského soudu řízení o žádosti stěžovatele důvodně přerušeno.

22. Předpokladem žaloby na ochranu proti nečinnosti je povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Správní orgán je nečinný tehdy, nevydá-li rozhodnutí či osvědčení v zákonné lhůtě (§ 80 odst. 1 správního řádu). Rozhodl-li však správní orgán o přerušení řízení, nemůže být na něj nahlíženo jako na nečinného, protože lhůty pro vydání rozhodnutí neběží. 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 teprve po odpadnutí překážky, která byla důvodem přerušení řízení.

23. V nyní posuzované věci žalovaný přerušil řízení z důvodu probíhajícího trestního řízení se stěžovatelem (stejnopis nepravomocného trestního příkazu je založen ve správním spisu). Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stížní námitce, že trestní řízení není v posuzované věci předběžnou otázkou, a že tedy přerušení řízení nebylo důvodné.

24. Jednou z podmínek pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je trestní zachovalost cizince. Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vztahují obdobně vybraná ustanovení tohoto zákona týkající se víza k pobytu nad 90 dnů. Dobu pobytu na území na vízum k pobytu

nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud je shledán důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza podle § 37 zákona o pobytu cizinců (§ 35 odst. 3 téhož zákona). Jedním z důvodů pro zrušení platnosti víza nad 90 dnů je skutečnost, že cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza [§ 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Zároveň podle § 56 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců platí, že ministerstvo cizinci neudělí dlouhodobé vízum (s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu), jestliže cizinec nesplňuje podmínku trestní zachovalosti ve smyslu § 174 zákona o pobytu cizinců. Za trestně zachovalého se podle zmiňovaného ustanovení považuje cizinec, který nemá a) ve výpisu z evidence Rejstříku trestů záznam, že byl pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu, b) v dokladu cizího státu obdobném výpisu z evidence Rejstříku trestů záznam, že byl odsouzen za jednání, které naplňuje znaky trestného činu.

25. Jak již bylo výše zmíněno, podmínky pro vízum k pobytu nad 90 dnů se obdobně použijí pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že platnost povolení k dlouhodobému pobytu nelze prodloužit, pokud cizinec nesplňuje podmínku trestní zachovalosti ve smyslu § 174 zákona o pobytu cizinců.

26. Otázka, zda byl spáchán trestný čin a kdo za něj odpovídá, je přitom předběžnou otázkou, o které si správní orgán nemůže učinit úsudek sám [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Žalovaný proto nepochybil, přerušil-li řízení o žádosti stěžovatele o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu probíhajícího trestního řízení.

27. Nejvyšší správní soud neshledal pochybení ani v postupu městského soudu, který žalobu na ochranu proti nečinnosti zamítl jako nedůvodnou. Nejvyšší správní soud setrvale zastává názor, že žaloba na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s. není důvodná, pokud žalovaný správní orgán důvodně přerušil správní řízení na základě předběžné otázky, o níž si nemůže učinit úsudek sám (blíže viz např. rozsudky ze dne 20. 4. 2006, čj. 6 Ans 2/2005 - 68, či ze dne 3. 8. 2012, čj. 6 Ans 7/2012 - 35). Dále soud připomíná, že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s., viz také např. rozsudky ze dne 25. 6. 2008, čj. 1 Ans 4/2008 - 62, ze dne 15. 3. 2010, čj. 8 Ans 1/2009 - 72, č. 2258/2011 Sb. NSS, či čj. 6 Ans 7/2012 - 35). Bylo-li správní řízení o žádosti stěžovatele důvodně přerušeno, jak nyní potvrdil i Nejvyšší správní soud, městský soud správně nepřikázal správnímu orgánu, aby ve věci rozhodl. Případné průtahy v řízení, které předcházely rozhodnutí o přerušení řízení, nemohou na tomto závěru nic změnit (srov. rozsudek čj. 6 Ans 7/2012 - 35).

28. K odkazu stěžovatele na rozsudek městského soudu čj. 10 A 330/2011 - 46, podle něhož skutečnost, že v době soudního jednání bylo řízení již přerušeno, nemůže předcházející nečinnost a důvodnost podané žaloby zvrátit, Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozdílné rozhodování různých senátů krajských soudů v obdobných věcech je nežádoucí, pokud se senát krajského soudu, který rozhoduje později, argumentačně nevypořádá s dříve vysloveným právním názorem jiného senátu, třebaže je mu takový názor znám či mu znám být měl a mohl (blíže viz rozsudek ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 As 94/2006 - 51, č. 1424/2008 Sb. NSS).

29. V nyní posuzované věci rozhodoval městský soud pouze tři týdny poté, kdy byl vydán rozsudek čj. 10 A 330/2011 - 46, tedy v době, kdy ještě nemuselo být vyhotoveno úplné znění odůvodnění rozsudku čj. 10 A 330/2011 - 46 (viz § 54 odst. 3 s. ř. s.). Navíc názor vyjádřený v nyní napadeném rozsudku je v souladu s výše zmiňovanou judikaturou zdejšího soudu. S ohledem na tyto skutečnosti Nejvyšší správní soud neshledal v postupu městského soudu, který se nevypořádal s odlišným názorem vyjádřeným v rozsudku čj. 10 A 330/2011 - 46, natolik závažnou vadu, aby způsobila nepřezkoumatelnost předmětného rozsudku. Důvodnost kasační stížnosti může spočívat v nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí krajského soudu jen tehdy, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [viz § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a rozsudek ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 - 245]. K tomu, aby nezpřehlednění prejudikatury bylo důvodem zrušení přezkoumávaného rozsudku, by musela přistoupit i jeho věcná nesprávnost (viz rozsudek čj. 2 As 94/2006 - 51). Tak tomu v posuzované věci nebylo, protože městský soud rozhodl v souladu s názorem, který zastává Nejvyšší správní soud.

30. Pro úplnost lze dodat, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat, aby rozhodnutí o přerušení řízení bylo označeno za nezákonné, tedy fakticky jím nahrazovat žalobu proti rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 21. 7. 2010, čj. 3 Ans 10/2010 - 113). Vyslovení nezákonnosti rozhodnutí o přerušení řízení ze dne 28. 11. 2011 se však stěžovatel nedomáhal a v souladu se shora citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu lze v rámci řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti bez dovození důsledků pro existenci rozhodnutí o přerušení řízení posoudit jako jednu z otázek ovlivňujících výsledek řízení, zda důvody přerušení řízení obstojí.

31. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

32. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu náklady řízení podle obsahu spisů nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. září 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu