

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Z. Y.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské nám. 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 4. 4. 2012, č. j. 3 A 221/2011 – 29,

### t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

### O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 4. 4. 2012, č. j. 3 A 221/2011 - 29, žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal ochrany proti nečinnosti Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“), které nerozhodlo o jeho žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu podle ust. § 44 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Městský soud v napadeném rozsudku mimo jiné dospěl k závěru, že postup ministerstva, které podle ust. § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), přerušilo správní řízení z důvodu nutnosti doplnění podkladů pro rozhodnutí ve věci, byl zcela na místě.

Závěr městského soudu, že ministerstvo přerušilo správní řízení v souladu se zákonem, zpochybnil stěžovatel v kasační stížnosti. Namítal, že městský soud byl povinen zkoumat také okolnosti, za jakých došlo k přerušení správního řízení, a zejména měl zohlednit, kdy k přerušení došlo. Opačným postupem by městský soud správnímu orgánu přiznal takřka univerzální prostředek, díky kterému by účastník řízení nikdy nemohl úspěšně uplatnit žalobu na ochranu proti nečinnosti, neboť stačí, aby správní orgán řízení přerušil a žalobce je tak v řízení o žalobě neúspěšný. Takový postup je v příkrém rozporu s ust. § 4 odst. 1, § 6 odst. 1 správního řádu a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Při předběžném hodnocení zákonnosti uvedeného závěru městského soudu sedmý senát Nejvyššího správního soudu zjistil, že v otázce, zda soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu může přezkoumávat důvodnost přerušení správního řízení, existují v judikatuře zdejšího soudu názorové rozpory.

Třetí senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 10/2010 - 113, mimo jiné uvedl:

*„Stěžovatelé jsou si v daném případě vědomi, že rozhodnutí o přerušení řízení je z přezkumu správními soudy vyloučeno jako rozhodnutí, jímž se pouze upravuje řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.], jsou však toho názoru, že takové rozhodnutí (jeho zákonnost) je přesto nutné posoudit, neboť jen tak bude možné učinit si úsudek o nečinnosti správního orgánu. Tuto konstrukci je třeba odmítnout jako chybnou.*

*Správní orgán je nečinný tehdy, nevydá-li rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě (§ 80 odst. 1 správního řádu). Smyslem rozhodnutí o přerušení řízení je pak zabránit možnému běhu lhůt – pro účastníky, jako i pro správní orgán – nastanou-li zákonem předvídané okolnosti, které mohou být (budou) dlouhodobějšího charakteru a které představují ve vztahu k rozhodnutí o věci překážku řízení (typicky nedostatky žádosti, nezaplacení poplatku za řízení, potřeba zodpovězení předběžné otázky apod.). Rozhodnutím o přerušení řízení se tedy správní řízení nekončí, ani jím není nijak zasaženo hmotněprávní postavení účastníka správního řízení. Po odpadnutí překážky správní orgán v řízení pokračuje a, jsou-li pro to splněny podmínky, vydá rozhodnutí ve věci samé. Z uvedeného vyplývá, že přerušil-li správní orgán řízení, nemůže na něj být nahlíženo jako na nečinný, neboť lhůty pro vydání rozhodnutí počnou opět běžet teprve po odpadnutí překážky, která byla důvodem přerušení řízení.*

*Samotný fakt přerušení řízení je pak skutečností, kterou správnímu soudu nepřisluší jakkoli posuzovat, neboť rozhodnutí o přerušení řízení je ze soudního přezkumu vyloučeno. Argumentace stěžovatelů, podle níž by měl správní soud přesto takové rozhodnutí přezkoumat, aby si mohl učinit úsudek o tvrzené nečinnosti, by fakticky vedl k obcházení zákona, resp. dával žalobci k dispozici právní prostředek, který soudní řád správní neupravuje. Žalobce může podat buď žalobu proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. [která by byla v daném případě nepřijatelná podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s.], anebo žalobu proti nečinnosti správního orgánu, pokud tento nevydá rozhodnutí v zákonné lhůtě a žalobce bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu k jeho ochraně proti nečinnosti stanoví (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Posléze uvedeným způsobem postupovali stěžovatelé, fakticky se však domáhají jakési kombinace obou řízení, ve které by bylo rozhodnutí o přerušení řízení označeno za nezákonné (nulitní), aby následně bylo možné konstatovat nečinnost žalovaného. Takový požadavek jde však ultra legem a je proto třeba jej odmítnout jako nepřijatelný.“*

K odlišnému právnímu názoru dospěl Nejvyšší správní soud v níže citovaných rozsudcích.

V rozsudku ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004 - 116, se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda správní orgán přerušil správní řízení důvodně.

V rozsudku ze dne 20. 4. 2006, č. j. 6 Ans 2/2005 - 68 (publikován pod č. 974/2006 Sb. NSS) dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, který zobecnil v právní větě: *„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).“* Shodný právní názor byl vysloven také v rozsudku ze dne 3. 8. 2012, č. j. 6 Ans 7/2012 - 35.

V rozsudku ze dne 16. 7. 2009, č. j. 1 As 48/2009 - 54, Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl, že *„otázkou zákonnosti rozhodnutí o přerušení řízení by se soud mohl zabývat buď při přezkumu konečného správního rozhodnutí ve věci samé, nebo v rámci rozhodování o žalobě na nečinnost dle § 79 a násl. s. ř. s.“*

Účelem žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je ochrana práv a oprávněných zájmů účastníka správního řízení v situaci, kdy dochází ve správním řízení

pokračování

k průtahům způsobeným nečinností správního orgánu. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se může účastník, za splnění dalších podmínek vyplývajících z ust. § 79 až § 81 s. ř. s., domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, a to ve lhůtě, kterou mu k tomu stanoví.

Podle názoru sedmého senátu právní závěr vyslovený třetím senátem popírá základní smysl a účel žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Pokud by byl akceptován právní závěr třetího senátu, měl by správní orgán možnost kdykoliv, dokonce i v průběhu řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, správní řízení přerušit, přičemž důvodnost takového přerušování by nepodléhala soudnímu přezkumu. Pokud by správní řízení bylo přerušeno, musela by být bez dalšího žaloba na ochranu proti nečinnosti vždy jako nedůvodná zamítnuta. Právní závěr třetího senátu tak de facto vede k odepření poskytnutí soudní ochrany, tedy k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práva a svobod. Je proto nezbytné, aby soud v řízení o žalobě proti nečinnosti přezkoumával důvody, pro které správní orgán řízení přerušil, aby mohl posoudit důvodnost podané žaloby.

Vzhledem k tomu, že je v judikatuře Nejvyššího správního soudu odlišně posuzována výše uvedená právní otázka, sedmý senát věc v souladu s ust. § 17 s. ř. s. postoupil rozšířenému senátu. Přiklonil se přitom k právnímu názoru, že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je soud oprávněn zkoumat důvodnost přerušování správního řízení.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Jakub Camrda, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jiří Palla, JUDr. Barbara Pořízková, JUDr. Kateřina Šimáčková a JUDr. Jaroslav Vlašín. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 27. února 2013

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu