

MINISTERSTVO VNITRA
Sekretariát poradního sboru ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 137

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 30. 5. 2014

Přerušení řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 57 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu aktuálně vedeného trestního řízení proti žadateli

Probíhající trestní řízení proti žadateli, který žádá o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky, je důvodem pro přerušení řízení podle § 57 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť správní orgán si sám nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin (§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, věta za středníkem). V daném případě totiž existuje důvodná pochybnost o tom, zda bude po pravomocném rozsudku soudu o spáchání trestného činu splněna zákonná podmínka pro vydání povolení k trvalému pobytu, a nelze tudíž zjistit takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (k tomu srov. § 3 správního řádu).

Při rozhodování o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu musí správní orgán nejprve posoudit, zda žadatel nepředstavuje riziko pro veřejný pořádek nebo bezpečnost daného státu, na jehož území se o trvalý pobyt uchází. Podkladem pro posouzení této otázky je pravomocný rozsudek soudu o spáchání trestného činu, na jehož základě správní orgán zjistí, zda je splněna zákonná podmínka pro vydání povolení k trvalému pobytu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, zda je probíhající trestní řízení proti žadateli, který žádá o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky, důvodem pro přerušení řízení podle § 57 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Proti takovému postupu je argumentováno možným porušením presumpce nevinny.

Podle návěti § 57 odst. 1 správního řádu na rozhodnutí o předběžné otázce závisí rozhodnutí (ve věci) a dosud o ní nebylo příslušným orgánem veřejné moci (nejčastěji soudem) pravomocně rozhodnuto. Tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Slovo

„závisí“ je třeba vykládat tak, že jde pouze takové otázky, bez jejichž vyřešení nelze vůbec v řízení pokračovat a vydat rozhodnutí. V daném případě je proto nutno posoudit, zda je probíhající trestní řízení proti žadateli, který žádá o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky, předběžnou otázkou, bez níž nelze vůbec pokračovat v řízení a vyhovět nebo zamítnout žádost o vydání povolení k trvalému pobytu.

Podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu si správní orgán může učinit úsudek o předběžné otázce sám. Správní orgán si však v rámci vlastního posuzování předběžné otázky nemůže sám učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu. Pokud probíhá řízení o předběžné otázce, správní orgán přeruší řízení podle § 57 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Podle § 75 odst. 2 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítne správní orgán žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, jestliže cizinec nespĺňuje podmínku trestní zachovalosti ve smyslu ustanovení § 174 téhož zákona. Ustanovení § 174 odst. 1 zákona o pobytu cizinců pak definuje jako trestně zachovalého cizince, který nemá ve výpisu z evidence Rejstříku trestů záznam, že byl pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu a současně nemá v dokladu cizího státu obdobném výpisu z evidence Rejstříku trestů záznam, že byl odsouzen za jednání vykazující znaky trestného činu.

Obecně lze konstatovat, že ustanovení o povolení k trvalému pobytu podle zákona o pobytu cizinců předpokládají posouzení rizika pro veřejný pořádek a bezpečnost státu, na jehož území se žadatel o trvalý pobyt uchází. Posouzení uvedených rizik je promítnuto do § 75 odst. 2 písm. c) a f)¹ zákona o pobytu cizinců a článku 6 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003². Pro posouzení bezpečnostního rizika má význam pravomocný rozsudek soudu o spáchání trestného činu, který je podkladem pro zjištění, zda je splněna zákonná podmínka pro vydání povolení k trvalému pobytu.

¹ Podle písmene f) „*Ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dále zamítne, jestliže je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek*“.

² Dle článku 6 směrnice 2003/109/ES (Veřejný pořádek a veřejná bezpečnost) mohou členské státy zamítnout přiznání postavení rezidenta "z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti". Zároveň "při přijímání takového rozhodnutí členský stát posoudí závažnost nebo druh protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo nebezpečí, které od takové osoby hrozí, s přiměřeným ohledem na délku pobytu a vazby na zemi pobytu". Dle bodu 6 Preambule citované směrnice "[p]ojem veřejný pořádek může zahrnovat odsouzení za spáchání závažného trestného činu".

Vzhledem k zásadě materiální pravdy (§ 3 správního řádu) přitom správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jestliže se v průběhu řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu správní orgán dozví, že probíhá trestní řízení proti žadateli, může vzniknout důvodná pochybnost o tom, zda bude po pravomocném rozsudku soudu o spáchání trestného činu splněna zákonná podmínka pro vydání povolení k trvalému pobytu.

Správní orgán si přitom nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, natož předjímat výsledek trestního řízení, v jehož rámci se zjišťuje, zda byl trestný čin spáchán. Správní orgán proto podle našeho názoru musí řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu přerušit do doby pravomocného odsuzujícího nebo zprošťujícího rozsudku. Na základě výsledku trestního řízení pak správní orgán rozhodne, zda je splněna zákonná podmínka pro vydání povolení k trvalému pobytu a rozhodne o žádosti.

Probíhající trestní řízení v době řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu je proto nutno považovat za předběžnou otázku, resp. za důvod pro přerušení řízení ve smyslu § 57 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu v případě, kdy na výsledku trestního řízení závisí rozhodnutí o žádosti. Tato podmínka však není naplněna v případě, kdy lze o žádosti rozhodnout i bez znalosti rozhodnutí vydaného v trestním řízení, například za situace, kdy žadatel nesplňuje některou ze zákonem stanovených podmínek pro vyhovění žádosti a žádost bude tedy dle § 51 odst. 3 správního řádu vyřízena zrychleným postupem (zamítnuta). Řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu by tedy nemělo být přerušeno za situace, kdy v tomto řízení bude existovat bez ohledu na splnění trestní zachovalosti jako jedné ze zákonných podmínek pro vyhovění žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu ještě jiný důvod pro zamítnutí žádosti, a žádost tedy bude stejně zamítnuta, byť z důvodu nesplnění jiné zákonné podmínky, nežli je trestní zachovalost.

Co se týče zásady presumpce nevin³, lze vycházet z toho, že by přerušením řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu během probíhajícího trestního řízení proti žadateli k jejímu porušení nemělo dojít. Tento postup totiž neznamená, že by správní orgán přestal na žadatele nahlížet jako na nevinného, neboť jak je uvedeno výše, správní orgán si nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin a nemůže vyslovit něčí vinu nebo nevinu, neboť k tomu není příslušný. K vyslovení viny nebo nevin³ je příslušný pouze soud,

³ K tomu srov. čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena.“

a proto správní orgán tím, že přeruší řízení, nijak nepředjímá vinu nebo nevinu žadatele, ale pouze vyčkává vydání pravomocného odsuzujícího nebo zprošťujícího rozsudku, který má odstranit důvodnou pochybnost o tom, zda bude po pravomocném rozsudku soudu o spáchání trestného činu splněna zákonná podmínka pro vydání povolení k trvalému pobytu. O nerespektování zásady presumpce nevinu by bylo možno hovořit až tehdy, když by na základě aktuálně vedeného a pravomocně neukončeného trestního řízení došlo ze strany správního orgánu k předčasnému zamítnutí žádosti pro nedostatek trestní zachovalosti žadatele.

V dané souvislosti Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti č. j. 8 Ans 8/2012-50 ze dne 26. 9. 2012 proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2012, č. j. 3 A 76/2011-39 přisvědčil právnímu názoru Městského soudu, když uvedl, že: „...*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. 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...*“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu se sice týkal řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, nicméně jej lze podle názoru poradního sboru vztáhnout též na řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, neboť trestní zachovalost žadatele je jednou ze zákonných podmínek pro vyhovění žádosti v obou typech řízení. Nejvyšší správní soud tak svým rozsudkem potvrdil, že probíhající trestní řízení je předběžnou otázkou, a ohledně souladu se zásadou presumpce nevinu nevyslovil žádné pochybnosti.