ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **H. X. L.**, zastoupen Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 808/66, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2022, č. j. 5 A 46/2022 – 10,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2022, č. j. 5 A 46/2022 - 10, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce brojí kasační stížností proti usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž soud odmítl jeho žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty vedeném pod č. j. OAM-17584/ZM-2022.

[2] Žalobce dne 28. 2. 2022 podal žádost o vydání zaměstnanecké karty a žalovaný byl povinen o ní rozhodnout podle § 167t odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), ve lhůtě do 60 dnů. S ohledem na to, že žalovaný lhůtu nedodržel, obrátil se žalobce dne 2. 5. 2022 na Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) coby nadřízený správní orgán, aby uplatnila opatření proti nečinnosti. Ta žalobci skutečně

vyhověla a dne 31. 5. 2022 vydala opatření, v němž konstatovala nečinnost žalovaného, avšak podle žalobce stanovila nepřiměřeně dlouhou lhůtu v délce dalších 60 dnů.

[3] Žalobce se proto žalobou ze dne 6. 6. 2022 podanou podle § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), domáhal, aby městský soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o jeho žádosti. Městský soud nyní napadeným usnesením žalobu odmítl z důvodu nesplnění podmínky řízení, resp. pro její předčasnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle soudu totiž žalobce doposud bezvýsledně nevyčerpal prostředky, které procesní předpis stanoví k ochraně proti nečinnosti; naopak, nadřízený správní orgán učinil v této věci opatření proti nečinnosti a stanovil žalovanému lhůtu, která však neuběhla. Nedošlo tak doposud k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany.

[4] Městský soud dále konstatoval, že žalobce tak v žalobě brojí pouze proti nepřiměřené délce lhůty, kterou žalovanému stanovil nadřízený správní orgán. Úkolem správního soudu v řízení o ochraně proti nečinnosti však není měnit obsah těchto opatření podle představ a subjektivních potřeb účastníků řízení, nýbrž pouze posoudit nečinnost správního orgánu a podle toho rozhodnout. Podle městského soudu Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, výrazně modifikoval dosavadní praxi správních soudů, jestliže jim uložil povinnost přihlížet i v průběhu řízení před soudem k tomu, že nastal stav bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany. Správní soudy jsou proto nyní povinny umožnit účastníkovi dodatečné splnění zákonného požadavku na bezvýsledné vyčerpání prostředku ochrany i v průběhu soudního řízení. To však není případ žalobce, který prostředek ochrany úspěšně vyčerpal před podáním žaloby a nyní brojí toliko proti lhůtě stanovené v opatření proti nečinnosti.

[5] „Nad rámec uvedeného" pak městský soud doplnil, že lhůtu 60 dnů stanovenou nadřízeným správním orgánem nepovažuje za nepřiměřenou a extrémní. Tato lhůta je podle § 167t odst. 6 zákona o pobytu cizinců dána správnímu orgánu k rozhodnutí o žádosti a je tak zřejmé, že z ní Komise v opatření vycházela.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel") napadl usnesení městského soudu kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Namítá, že usnesením městského soudu bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

[7] Již v žalobě přitom odkazoval na nález sp. zn. IV. ÚS 3523/20, v němž Ústavní soud dovodil, že absence bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti je překážkou odstranitelnou, a správní soud tudíž musí přihlížet k tomu, že v průběhu řízení nastal stav bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany, byť tu takový stav nebyl v době podání žaloby. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by tento nález dopadal pouze na situace, kdy žalobce před podáním žaloby prostředek vůbec nevyčerpal a kdy je povinností soudu jej o tomto prostředku poučit a vyčkat jeho uplatnění. Závěry nálezu naopak dopadají i na jeho případ; městský soud, pokud se domníval, že podmínka bezvýsledného vyčerpání

prostředku ochrany nebyla splněna k okamžiku podání žaloby, měl proto v řízení vyčkat do doby, než splněna bude. Jinak řečeno, jestliže měl lhůtu 60 dnů za přiměřenou, měl vyčkat jejího marného uplynutí a pak v řízení pokračovat, nikoliv žalobu ihned odmítnout pro předčasnost.

[8] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem, že správní soudy nejsou v řízení o ochraně proti nečinnosti povolány k přezkumu vydaných opatření proti nečinnosti. Naopak má za to, že jsou povinny opatření posuzovat právě optikou bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Může totiž nastat situace, kdy nadřízený správní orgán stanoví lhůtu nepřiměřeně dlouhou, nebo stanoví její počátek či konec neurčitě.

[9] Konečně stěžovatel brojí proti názoru městského soudu, že lhůta 60 dnů je přiměřená. V žalobě předestřel argumentaci, proč považuje tuto lhůtu za nepřiměřeně dlouhou. Podle již uváděného nálezu Ústavního soudu je totiž třeba přihlížet i k tomu, jak dlouho může trvat vlastní posouzení nečinnosti správního orgánu a vydání opatření (v extrémních případech i 60 dnů). Ústavní soud tak podle stěžovatele považuje za extrémně dlouhou i samotnou lhůtu na vyřízení podnětu k uplatnění opatření proti nečinnosti a k ní je třeba v jeho nynějším případě připočíst dalších 60 dnů, stanovených žalovanému Komisí. V tomto světle je podle něj stanovená lhůta nepřiměřená. Stěžovatel tak bezvýsledně vyčerpal prostředky proti nečinnosti ještě před podáním žaloby; i pokud by tomu tak nebylo, měl městský soud vyčkat marného uplynutí této lhůty, tedy až bude splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany. Městský soud tak jako tak pochybil, pokud žalobu odmítl jako předčasnou. Stěžovatel uzavřel, že žalovaný ostatně ani ke dni podání kasační stížnosti (18. 7. 2022), ani ke dni jejího doplnění (31. 8. 2022) rozhodnutí ve věci nevydal.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěrem městského soudu o předčasnosti žaloby. Souhlasí s tím, že úkolem soudu není měnit obsah vydaných opatření podle představy a subjektivních potřeb účastníka řízení. V dané věci nadřízený správní orgán přikázal žalovanému dne 31. 5. 2022 o žádosti stěžovatele rozhodnout, stěžovatel však nevyčkal na uplynutí lhůty stanovené v opatření proti nečinnosti a již dne 6. 6. 2022 podal žalobu. Městský soud proto postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobu odmítl jako předčasnou. Žalovaný proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o 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. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **je důvodná**.

[12] Předmětem posouzení jsou v této věci dvě otázky týkající se splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti v řízení o žalobě podle § 79 odst. 1 s. ř. s. První otázkou je, zda má správní soud v rámci posouzení podmínky

bezvýsledného vyčerpání prostředku proti nečinnosti zkoumat přiměřenost lhůty, kterou v opatření proti nečinnosti stanovil nadřízený správní orgán. Druhou je pak to, zda má soud povinnost v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, jestliže žalobce podal žalobu před uplynutím lhůty stanovené nadřízeným správním orgánem v opatření proti nečinnosti, vyčkávat uplynutí této lhůty, aby se tak případně v průběhu řízení splnila podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany.

[13] Nejvyšší správní soud se oběma otázkami ve skutkově obdobné věci již zabýval v rozsudku ze dne 21. 4. 2022, č. j. 2 Azs 248/2021-34, a nemá důvodu se od tehdejších závěrů jakkoliv odchýlit.

[14] Jak kasační soud uvedl již v odkazovaném rozsudku, je třeba při posouzení obou uvedených otázek zohlednit judikaturní vývoj týkající se bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany. Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3523/20 totiž překonal předchozí ustálený výklad vyplývající z usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015-59 (č. 3409/2016 Sb. NSS), podle něhož musí být podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany splněna při podání žaloby a její nedostatek nelze zhojit dodatečně v průběhu řízení. Ústavní soud shledal tento výklad neústavním a dospěl naopak k závěru, že „[p]*řekážka pro věcné rozhodnutí o nečinnostní žalobě v podobě absence bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) není z povahy věci neodstranitelná. Ačkoli v době podání žaloby tato podmínka splněna být nemusí, je zřejmé, že stav bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. může nastat i v průběhu řízení o žalobě.* (...) *Správní soud tudíž musí přihlížet k tomu, že v průběhu řízení nastal stav bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany ve smyslu § 79 s. ř. s., byť tu takový stav nebyl v době podání žaloby.*“

[15] Ústavní soud se v citovaném nálezu zabýval i situací, kdy nadřízený správní orgán učiní k návrhu účastníka opatření proti nečinnosti a přikáže vydat rozhodnutí ve lhůtě, kterou stanoví. V takovém případě „[b]*ezvýslednost vyčerpání nastane až prvním dnem po konci opatření proti nečinnosti určené a marně proběhlé lhůty, jde-li o lhůtu přiměřenou. Výklad, který trvá na nemožnosti přihlížet k tomu, že bezvýslednost vyčerpání nastala až po podání žaloby, nikoli před jejím podáním, staví potenciální žalobce do nejisté situace.* (...) *Půjde-li o případy, na které dopadá správní řád, pak je určena jen lhůta k vyřízení žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti (30 dnů podle § 80 odst. 6 ve spojení s § 71 odst. 3 správního řádu). Na opatření proti nečinnosti určenou lhůtu k zjednání nápravy podle správního řádu se pak uplatní primárně požadavek přiměřenosti. Při vědomí toho, jak dlouhou dobu může trvat, než se ukáže, že prostředek ochrany byl bezúspěšný (v extrémních případech až 60 dnů), Ústavní soud konstatuje, že výklad, který neumožňuje přihlédnout k tomu, že bezvýsledné vyčerpání prostředku ochrany nastalo až v průběhu řízení o nečinnostní žalobě, klade další překážky poskytnutí soudní ochrany. Ve svém důsledku totiž znamená, že v jednoroční lhůtě musí žalobce stihnout podat nejen prostředek na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. a nečinnostní žalobu, ale musí současně před podáním žaloby vyčkat, než se ukáže, zda byl či nebyl prostředek ochrany bezvýsledně vyčerpán, přičemž délku této doby nelze dopředu odhadnout a může jít o dobu, jež může v krajním případě zabrat 60 dnů, tj. nezanedbatelnou část jednoroční lhůty. Ústavní soud poznamenává, že situace, kdy podřízený*

správní orgán nevydá rozhodnutí ani ve lhůtě určené nadřízeným správním orgánem v opatření proti nečinnosti, není jen hypotetická možnost.“

[16] Ústavní soud v citovaném nálezu dále uvádí, že „*závěr o odstranitelnosti překážky věcného projednání nečinnostní žaloby v podobě absence bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. současně znamená, že v případě, že se žalobci nabízí tento prostředek, který nebyl dosud ani podán, musí soud žalobce na tuto skutečnost upozornit, poskytnout mu lhůtu k podání takového prostředku, a doloží-li v této lhůtě žalobce soudu, že prostředek podal, musí soud vyčkat, zda bude či nebude bezvýsledně vyčerpán. Jde-li o odstranitelnou překážku věcného rozhodnutí o žalobě, je s ohledem na zachování práva na soudní ochranu třeba žalobci umožnit podniknout kroky za účelem jejího odstranění. Ústavní soud připouští, že tento postup bude prodlužovat řízení o nečinnostní žalobě, neboť soud bude muset vyčkávat, jak bude prostředek ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. vyřízen, což prodlouží řízení o nečinnostní žalobě. Protože doba, po kterou soud naznačeným způsobem vyčkává, je součástí postupu, který směřuje k umožnění odstranění překážky věcného projednání žaloby, jde o postup ve prospěch žalobce a nelze tuto dobu klást k tíži státu či soudu při hodnocení délky soudního řízení (k tomu srov. mutatis mutandis rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 4. 2012 sp. zn. 30 Cdo 725/2011). Dodat lze, že okolnost, že žalobce podal nečinnostní žalobu, aniž by v době jejího podání již byl bezvýsledně vyčerpán prostředek ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., může soud k tíži žalobce zohlednit při rozhodování o nákladech řízení o žalobě.“*

[17] V daném případě stěžovatel po uplynutí zákonem stanovené lhůty k vydání správního rozhodnutí uplatnil prostředek proti nečinnosti a byl s ním úspěšný do té míry, že nadřízený správní orgán přijal dne 31. 5. 2022 opatření proti nečinnosti, v němž žalovanému přikázal, aby ve lhůtě do 60 dnů od doručení opatření vydal rozhodnutí o žalobcově žádosti. Stěžovatel navzdory tomu podal žalobu před uplynutím této lhůty a namítal, že lhůta je zjevně nepřiměřená, a poukazoval na to, že podmínka bezvýslednosti vyčerpání prostředku ochrany je podle Ústavního soudu v řízení kdykoliv odstranitelná. Městský soud žalobu odmítl dne 27. 6. 2022, tedy v době, kdy ještě neuběhla lhůta stanovená žalovanému Komisí k vydání rozhodnutí.

[18] Ve světle výše uvedených závěrů Ústavního soudu byl však městský soud povinen umožnit v průběhu řízení splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany, tj. měl vyčkat uplynutí zbývající doby ze lhůty stanovené k vydání rozhodnutí. Tento postup zaručuje právo stěžovatele na spravedlivý proces a na poskytnutí efektivní ochrany proti nečinnosti správního orgánu, současně nepřiměřeně nezatíží správní soud a je naopak v souladu se zásadou ekonomie řízení. Případné prodloužení soudního řízení pak nemůže jít v takovém případě soudu, resp. státu k tíži, jak v citovaném nálezu uvedl Ústavní soud. Jinak řečeno, posečkání soudu by v daném případě zajistilo právo stěžovatele na přístup k soudní ochraně, zjednodušilo procesní situaci a ušetřilo náklady v souladu se zásadou procesní ekonomie. Stěžovatel by totiž nebyl nucen žalobu podávat po jejím prvotním odmítnutí znovu.

[19] Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil s výkladem městského soudu, že citovaný nález Ústavního soudu se týká pouze situace, kdy žalobce před podáním žaloby vůbec neuplatnil prostředek ochrany proti nečinnosti. Jak soud uvedl výše, již v rozsudku

č. j. 2 Azs 248/2021-34 kasační soud uplatnil tyto závěry na situaci, kdy žalobce sice s prostředkem proti nečinnosti uspěl, avšak namítal nepřiměřenost lhůty stanovené žalovanému k vydání správního rozhodnutí, a žalobu proto podal před uplynutím této lhůty. Podle kasačního soudu je v takovém případě třeba, aby krajský (zde městský) soud počkal na uplynutí této lhůty. Již s ohledem na to dospěl soud v nyní posuzované věci k závěru, že napadené usnesení je nezákonné.

[20] Nejvyšší správní soud se však neztotožnil ani s výkladem městského soudu, pokud jde o to, že soud není v řízení o žalobě podle § 79 a násl. s. ř. s. povolán hodnotit přiměřenost lhůty stanovené nadřízeným správním orgánem v opatření proti nečinnosti (obdobně viz rovněž rozsudek č. j. 2 Azs 248/2021-34). Má-li být soudní ochrana proti nečinnosti správního orgánu efektivní, je nezbytné, aby soud hodnotil i přiměřenost stanovené lhůty, a to právě za účelem posouzení, zda byla splněna podmínka bezvýslednosti vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti. Nepřiměřeně dlouhá lhůta by totiž odsouvala poskytnutí soudní ochrany, resp. naplnění podmínky řízení o bezvýslednosti předchozích prostředků. Samotné posouzení lhůty jako nepřiměřené tak totiž může vést i ke splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany. S ohledem na výše uvedené to znamená, že správní soud se musí nejprve vypořádat s námitkou nepřiměřené lhůty a teprve pokud ji shledá jako přiměřenou, vyčká jejího uplynutí. Bylo by absurdní, aby v případě nepřiměřené lhůty vystavil soud žalobce povinnosti vyčkávat na její uběhnutí a podat novou žalobu, jak to učinil v této věci městský soud. Stejně absurdní by však bylo, pokud by soud v řízení o žalobě sám vyčkával na konec této lhůty a splnění podmínky bezvýslednosti, byla-li by tato lhůta nepřiměřeně dlouhá.

[21] Správní soud musí mít totiž na paměti, že navrhovatel podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti sleduje jediný cíl, a to dobrat se odstranění průtahů ve správním řízení a vydání rozhodnutí ve věci v co nejkratším čase. Již z toho důvodu je povinností soudu hodnotit přiměřenost lhůty, kterou žalovanému stanovil nadřízený správní orgán v opatření proti nečinnosti. Musí vzít přitom v potaz nejen to, že žalovanému již uplynula zákonná lhůta k vydání rozhodnutí, ale zohlednit i dobu, po kterou nadřízenému správnímu orgánu trvalo vyřízení podnětu k přijetí opatření proti nečinnosti. S ohledem na to lze akceptovat, že nadřízený správní orgán uložil v opatření proti nečinnosti lhůtu ve stejné délce, jež je stanovena zákonem k rozhodnutí, jen ve výjimečných případech. Pravidlem by naopak měla být lhůta podstatně kratší.

[22] Kasační soud v daném případě nepřehlédl, že městský soud se v napadeném usnesení vyjádřil k přiměřenosti 60denní lhůty „nad rámec uvedeného“ (bod 13 usnesení). Učinil tak ovšem velmi obecným způsobem (v podstatě jen odkazem na § 167t odst. 6 zákona o pobytu cizinců, který stanoví prvotní lhůtu k rozhodnutí o žádosti o vydání zaměstnanecké karty), aniž by reagoval na konkrétní stěžovatelovu argumentaci. Tyto úvahy soudu tak nejsou dostatečné, a napadené usnesení je proto stiženo i vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm samozřejmě platí, že podle § 81 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého nového rozhodnutí, tj. s přihlédnutím k dalšímu vývoji ve správním řízení. Pouze pro úplnost kasační soud uvádí, že městský soud může vývoj skutkových okolností po podání žaloby zohlednit i při rozhodování o náhradě nákladů řízení (§ 60 odst. 7 s. ř. s., usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, body 24, 25). Žalobce je také případně oprávněn vzít svou žalobu zpět. „*Tímto postupem není zpochybněno jeho právo na náhradu nákladů řízení [§ 60 odst. 3: ‚Vzal-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce …, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.‘]. Toto právo má žalobce bez ohledu to, zda žalovaný požadovaný akt vydal v důsledku podání žaloby či zda by žaloba bývala byla důvodná. Důležitá je tzv. procesní důvodnost žaloby, tedy to, že žalovaný vydal akt, kterého se žalobce domáhal, takže řízení se tím již stalo zbytečným. Tímto odlišením procesní důvodnosti od věcné důvodnosti se judikatura snaží předcházet tomu, aby soudy u zastavení řízení pouze kvůli nákladům řízení v plném rozsahu zkoumaly, zda by žaloba byla věcně úspěšná (rozsudek NSS 1 Ans 4/2008-62).*“ (Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer 2019, str. 693 – 694).

[24] Městský soud pak v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. října 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu