

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **T. M. C.**, zastoupeného advokátem Mgr. Markem Sedlákem, Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 936/3, Praha 7, ve věci nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 5. 2020, čj. 77 A 43/2020-9,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 5. 2020, čj. 77 A 43/2020-9, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Usnesením č. 198 ze dne 12. 3. 2020 o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 71/2020 Sb., vláda v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu nařídila přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech. NSS se v této věci zabývá tím, zda se kvůli přerušení těchto řízení též stavila lhůta pro rozhodnutí o žádosti o opatření proti nečinnosti Ministerstva vnitra (v tomto řízení žalovaný) podle § 80 odst. 3 správního řádu. Odpověď na tuto otázku je zásadní pro posouzení, zda žalobce před podáním žaloby ke správnímu soudu nejprve bezvýsledně vyčerpal prostředky ochrany proti nečinnosti, jak to vyžaduje § 79 odst. 1 s. ř. s.

[2] Žalobce požádal v červnu 2019 na Velvyslanectví ČR v Hanoji o zaměstnaneckou kartu. Ministerstvo vnitra však jeho žádost zamítlo. Žalobce se proti rozhodnutí ministerstva odvolal a uspěl: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců v prosinci 2019 rozhodnutí ministerstva zrušila a vrátila mu věc k dalšímu řízení. Žalobce se nejprve v únoru roku 2020 neúspěšně domáhal ochrany před nečinností ministerstva u Komise.

V březnu 2020 se obrátil na Krajský soud v Plzni a domáhal se toho, aby soud ministerstvu uložil rozhodnout ve věci zaměstnanecké karty.

[3] Krajský soud žalobu odmítl jako nepřípustnou, neboť shledal, že žalobce před jejím podáním bezvýsledně nevyčerpal ochranné prostředky. Předtím, než Komisi uplynula lhůta, v níž měla vyrozumět žalobce o tom, jak naložila s jeho žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti, vyhlásila vláda na území republiky nouzový stav. Vláda dále s účinností od 14. 3. 2020 nařídila přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech (čl. I bod 4 usnesení vlády č. 71/2020 Sb.). Od té doby podle krajského soudu neběžely ani lhůty pro vydání rozhodnutí, ani lhůty pro učinění opatření proti nečinnosti.

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. V ní namítá, že požadavek na přerušení řízení se vztahuje jen na samotná řízení o pobytových žádostech, nikoli však na řízení o žádostech o opatření proti nečinnosti. Upozornil, že lhůta pro vydání rozhodnutí ministerstvu uplynula ještě před vyhlášením nouzového stavu a předtím, než ministerstvo samo řízení přerušilo s odkazem na usnesení vlády. Kromě toho správní řízení nemohou být přerušena již samotným usnesením vlády, ale až jeho provedením, což učinilo ministerstvo vydáním individuálních usnesení o přerušení jednotlivých řízení. Ve stěžovatelově případě vydalo ministerstvo toto usnesení až poté, co stěžovatel podal žalobu, na přípustnost žaloby tedy usnesení nemá vliv. Pokud měl krajský soud dojem, že žaloba trpí nějakými nedostatky (není z ní zřejmé, kdy lhůta začala běžet ani jak byla dlouhá), měl stěžovatele vyzvat k jejich odstranění.

[5] Ministerstvo vyjádřilo souhlas se závěry krajského soudu a popírá, že bylo nečinné. Sdělilo, že v dubnu 2020 mu bylo doručeno usnesení, jímž Komise nevyhověla stěžovatelově žádosti o opatření proti nečinnosti, v květnu 2020 ministerstvo zamítlo stěžovatelovu žádost o zaměstnaneckou kartu.

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Zde je přehled toho, co se v řízení stalo:

- v červnu 2019 požádal stěžovatel na Velvyslanectví ČR v Hanoji o zaměstnaneckou kartu;
- v říjnu 2019 ministerstvo stěžovatelovu žádost zamítlo;
- dne 19. 12. 2019 Komise rozhodnutí ministerstva zrušila a vrátila mu věc k novému projednání, dne 20. 12. 2019 nabylo rozhodnutí Komise právní moci;
- dne 24. 2. 2020 podal stěžovatel ke Komisi žádost o opatření proti nečinnosti;
- dne 12. 3. 2020 vyhlásila vláda na českém území nouzový stav;
- dne 12. 3. 2020 s účinností od 14. 3. 2020 nařídila vláda usnesením č. 71/2020 Sb. přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech;
- dne 26. 3. 2020 podal stěžovatel žalobu ke krajskému soudu;
- dne 27. 3. 2020 rozhodlo ministerstvo, že se řízení o stěžovatelově žádosti přerušuje do doby ukončení vyhlášeného nouzového stavu, případně do konce platnosti krizového opatření;
- dne 6. 5. 2020 krajský soud odmítl stěžovatelovu žalobu;
- dne 18. 5. 2020 vyrozumělo ministerstvo stěžovatele, že se pokračuje v řízení.

[8] NSS předně podotýká, že se skutkově i právně obdobnými věcmi již zabýval (např. v rozsudcích ze dne 22. 7. 2020, čj. 1 Azs 200/2020-31, č. 4086/2020 Sb. NSS;

ze dne 29. 7. 2020, čj. 1 Azs 199/2020-30 a čj. 2 Azs 157/2020-32; ze dne 11. 8. 2020, čj. 10 Azs 168/2020-35; ze dne 18. 8. 2020, čj. 10 Azs 169/2020-39). Závěry, k nimž dříve dospěl, plně dopadají i na nynější věc. I zde je třeba posoudit, zda stěžovatel skutečně před podáním žaloby ke krajskému soudu bezvýsledně vyčerpal dostupné prostředky ochrany proti nečinnosti, jak to vyžaduje § 79 odst. 1 s. ř. s.

[9] Dne 12. 3. 2020, tedy již poté, co stěžovatel podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ministerstva podle § 80 odst. 3 správního řádu, byl na území ČR vyhlášen nouzový stav a vláda vydala výše citované usnesení č. 71/2020 Sb. V bodě I odst. 4 usnesení vláda nařídila *s účinností od 14. března 2020 přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech*. Podle krajského soudu by „za normálního stavu" lhůta pro rozhodnutí Komise o žádosti stěžovatele podle § 80 odst. 3 správního řádu uplynula den před podáním žaloby (a protože Komise o stěžovatelově žádosti do podání žaloby nerozhodla, byla by podmínka podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. naplněna, viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 25. 5. 2016, čj. 5 As 9/2015-59, č. 3409/2016 Sb. NSS, *Vysoká škola báňská*, bod 20). Krajský soud však došel k závěru, že kvůli vydání usnesení vlády č. 71/2020 Sb. a přerušení řízení o stěžovatelově žádosti o zaměstnaneckou kartu nemohla uplynout lhůta pro rozhodnutí o žádosti o opatření k ochraně proti nečinnosti. Podle krajského soudu „j*sou-li řízení o výše uvedených žádostech přerušena, znamená to, že neběží lhůty jak pro vydání rozhodnutí o nich, tak pro učinění opatření proti nečinnosti. V daném případě lhůta pro vyřízení žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nejen neskončila před podáním žaloby, ale neskončila ani v den rozhodování soudu a aktuálně dokonce není jednoznačné ani to, kdy vlastně skončí*".

[10] NSS s tímto názorem krajského soudu nesouhlasí. Z textu usnesení vlády č. 71/2020 Sb. neplyne, že se přerušením řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu staví též lhůta pro rozhodnutí o žádosti o opatření proti nečinnosti. Podle bodu I odst. 4 tohoto usnesení vláda jen *nařizuje s účinností od 14. března 2020 přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech* a v bodu III odst. 1 písm. a) *ukládá 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra provést opatření podle bodu I/1 a 4 tohoto usnesení.* Vláda tedy tato řízení sama nepřerušila (srov. naproti tomu bod II téhož opatření, ve kterém naopak přímo přiznává cizincům časově omezené oprávnění setrvat na území ČR a provedení tohoto ustanovení nikomu již dále neukládá). V posuzované věci bylo pobytové řízení přerušeno až usnesením ministerstva dne 27. 3. 2020, tedy **den po podání nečinnostní žaloby**. Z usnesení vlády č. 71/2020 Sb., ani z usnesení ministerstva neplyne, že by se přerušení mělo dotýkat i lhůty pro rozhodnutí o žádosti o opatření proti nečinnosti.

[11] Názor krajského soudu neobstojí ani pohledem judikatury, podle níž je smyslem prostředků ochrany proti nečinnosti dosáhnout vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení v co nejkratší době (rozsudek ze dne 23. 3. 2017, čj. 9 Azs 344/2016-22, body 27-29, srov. též rozsudek ze dne 5. 2. 2015, čj. 9 Afs 279/2014-29, č. 3199/2015 Sb. NSS, bod 11). Výklad krajského soudu, který automaticky spojuje s přerušením řízení o věci samé i stavení lhůty pro rozhodnutí o opatření proti nečinnosti, jde proti smyslu této úpravy (rozsudek 1 Azs 200/2020, bod 22).

[12] Nečinnost správního orgánu je podle judikatury NSS objektivní stav. Jestliže není rozhodnutí vydáno ve lhůtách stanovených zákonem, je správní orgán již bez dalšího nečinný (srov. rozsudky ze dne 10. 12. 2012, čj. 2 Ans 14/2012-41, č. 2785/2013 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 12. 2017, čj. 10 Azs 202/2017-52, bod 15). I když je řízení o věci samé přerušeno, nebrání to nadřízenému správnímu orgánu posoudit nečinnost. Přeruší-li správní orgán prvního stupně řízení ještě před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí, nadřízený správní orgán může rozhodnout, že se žádosti podle § 80 odst. 3 správního řádu nevyhovuje (není však vyloučeno, že správní orgán může být nečinný již před uplynutím zákonné lhůty, pokud má rozhodnout bezodkladně, srov. rozsudek ve věci 2 Ans 14/2012). Je-li naopak řízení přerušeno až po uplynutí lhůty pro rozhodnutí, jedná se již o nečinnost správního orgánu; lhůta k vydání rozhodnutí ve věci samé se totiž v takovém případě neobnovuje (srov. rozsudek ze dne 12. 4. 2013, čj. 5 Ans 4/2012-20, č. 2871/2013 Sb. NSS).

[13] Krajský soud nesprávně spojil se závěrem o přerušení řízení ve věci samé též závěr o stavení lhůty pro rozhodnutí o opatření proti nečinnosti. Krajský soud tedy nezákonně posoudil vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s.

[14] Pro úplnost NSS reaguje na stěžovatelem zpochybněná tvrzení krajského soudu v bodě 4 usnesení, podle nichž z žaloby není zřejmé, kterého dne začala ministerstvu běžet lhůta k vydání rozhodnutí a zda je lhůta šedesátidenní, či devadesátidenní [podle § 169t odst. 6 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky].

[15] Z žaloby je patrné, že podle stěžovatele začala lhůta k vydání rozhodnutí ministerstvu běžet dnem nabytí právní moci rozhodnutí Komise, tedy 20. 12. 2019. Na rozdíl od krajského soudu, který počátek lhůty váže ke dni předání správního spisu Komisí zpět ministerstvu, určil stěžovatel počátek lhůty správně (viz rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2010, čj. 5 Ans 6/2009-82). Stěžovatel nadto v žalobě uvedl, že dne 24. 2. 2020 podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ke Komisi; je tedy rovněž nepochybné, že se domníval, že v jeho případě se uplatní lhůta šedesátidenní. Ministerstvo stěžovatele neinformovalo, že by jeho případ považovalo za zvlášť složitý nebo že si vyžádalo stanovisko Úřadu práce ČR, což by odůvodňovalo uplatnění devadesátidenní lhůty. Pokud měl krajský soud o některé z těchto skutečností pochybnosti, mohl a měl si je ověřit ze správního spisu ministerstva.

[16] NSS proto zrušil usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. března 2022

pokračování

Zdeněk Kühn
předseda senátu