

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **A. S.,** zastoupený Mgr. Naďou Smetanovou, advokátkou se sídlem 28. října 1001/3, 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 usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2021, č. j. 3 A 101/2021 - 23,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2021, č. j. 3 A 101/2021 - 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce se žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného domáhal, aby žalovanému byla uložena povinnost do 10 dnů od právní moci vydat rozhodnutí o žalobcově žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu.

[2] V záhlaví označeným usnesením Městský soud v Praze (dále jen „napadené usnesení“ a „krajský soud“) žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) pro předčasnost, neboť žalobce relevantním způsobem bezvýsledně nevyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud uvedl, že Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jako nadřízený orgán žalovaného dne 19. 8. 2021 žalobci doručila opatření na ochranu proti nečinnosti, jímž žalovanému uložila povinnost do 60 dnů od doručení opatření vydat rozhodnutí ve věci řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu žalobce. Žaloba byla

soudu podána jedenáctý den poté (dne 30. 8. 2021), tedy předčasně, jelikož poskytnutá šedesátidenní lhůta pro vydání rozhodnutí žalovanému ke dni podání žaloby krajskému soudu zjevně neuplynula.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Proti napadenému usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., namítá tedy nezákonnost odmítnutí žaloby.

[4] Stěžovatel namítá, že ačkoliv Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jeho podnětu na vydání opatření na ochranu proti nečinnosti vyhověla, stanovila žalovanému lhůtu k vydání rozhodnutí 60 dnů podle § 80 odst. 4 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, již stěžovatel považuje za zcela nepřiměřenou a nezpůsobilou dosáhnout materiální a účinné ochrany před nečinností. Dosavadní řízení trvalo již 10 měsíců a nebylo během něj nutno provádět rozsáhlé dokazování. Posledním úkonem v řízení byla dne 22. 4. 2021 výzva žalovaného k seznámení se s podklady. Stěžovatel poukázal na povahu řízení a zákonnou povinnost žalovaného vydat rozhodnutí nejpozději do 60 dnů od podání žádosti, tj. od 19. 10. 2020. O stejný počet dnů přitom Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ve svém opatření proti nečinnosti znovu prodloužila žalovanému lhůtu k vydání rozhodnutí. Proto má stěžovatel za to, že opravné prostředky na ochranu proti nečinnosti vyčerpal bezvýsledně. Krajský soud se tedy měl namísto nezákonného odmítnutí žaloby zabývat otázkou, zda žalobci byla poskytnuta Komisí pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců materiální a přiměřená, nikoliv pouze formální ochrana proti nečinnosti.

[5] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným usnesením a uvedl, že ve věci žádosti žalobce bylo dne 17. 12. 2021 vydáno rozhodnutí, jímž byla jeho žádost zamítnuta.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Kasační stížnost splňuje všechny formální náležitosti. Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Předně Nejvyšší správní soud konstatuje, že o průběhu celého řízení tak, jak jej popisuje stěžovatel, není sporu.

[9] Nejvyšší správní soud při posouzení kasační stížnosti vycházel ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu, tj. ke dni 2. 9. 2021 (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46). Skutečnost, že dne 17. 12. 2021 ve věci žádosti žalobce žalovaný vydal rozhodnutí, tak pro posouzení zákonnosti napadeného usnesení není bezprostředně relevantní.

[10] Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že v napadeném usnesení nesprávně posoudil žalobu jako předčasnou.

[11] Nejvyšší správní soud při svém rozhodování zohlednil soudobý judikaturní vývoj ohledně otázky bezvýslednosti vyčerpání prostředků ochrany v případě nečinnostní žaloby. Ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 3523/20 ze dne 24. 8. 2021 Ústavní soud shledal neústavním dosavadní právní výklad zastávaný rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, že není-li při podání nečinnostní žaloby splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně žalobce proti nečinnosti, jde o nepřípustnou žalobu, přičemž k případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přihlížet (usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 5. 2016 č. j. 5 As 9/2015 - 59; č. 3409/2016 Sb. NSS).

[12] Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu dospěl 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.*“ Ohledně podrobného zdůvodnění tohoto výkladu Nejvyšší správní soud odkazuje na odůvodnění citovaného nálezu.

[13] V souvislosti s nyní řešeným případem stěžovatele je výstižné dále citovat pasáž nálezu Ústavního soudu týkající se situace, 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.*“ (zdůraznění dodáno).

[14] 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.*“ (zdůraznění dodáno).

[15] Ve věci stěžovatele krajský soud správně zjistil, že ke dni podání žaloby, tj. dne 30. 8. 2021, zbývalo žalovanému na základě opatření Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ještě 49 dnů na vydání rozhodnutí. Krajský soud napadené usnesení vydal dne 2. 9. 2021, kdy žalovanému k vydání rozhodnutí zbývalo ještě 46 dní. Ve smyslu citovaného nálezu je však běžící lhůta k vydání rozhodnutí odstranitelnou překážkou přípustnosti nečinnostní žaloby. Krajský soud tak byl podle nálezu Ústavního soudu povinen stěžovateli umožnit, aby podnikl kroky k jejímu odstranění. Resp. krajský soud měl vyčkat, zda po uplynutí zbývajících 49 či 46 dnů dojde k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti. Tento postup lze i v konkrétním případě stěžovatele skutečně považovat za nejlépe zaručující právo na spravedlivý proces. Jak plyne z vyjádření žalovaného, své rozhodnutí na základě opatření na ochranu proti nečinnosti Komise vydala až dne 17. 12. 2021. Vyčkal-li by krajský soud uplynutí zbývajících 46 dnů, tj. do 18. 10. 2021, stala by se plynutím času žaloba přípustnou. Ačkoliv by se v tomto případě stěžovatel nenacházel v absurdní patové situaci, kdy by již nebyl po uplynutí 46 dnů kvůli běhu žalobní lhůty oprávněn podat nečinnostní žalobu, jak naznačuje Ústavní soud v citovaném nálezu, znamenalo by posečkání krajského soudu značné zjednodušení procesní situace a šetření nákladů v souladu se zásadou procesní ekonomie. Stěžovatel by totiž nebyl nucen žalobu podávat po jejím prvotním odmítnutí znovu.

[16] Nejvyšší správní soud ve světle citovaného nálezu Ústavního soudu shledal, že napadené usnesení je stiženo vadou nesprávného právního posouzení.

[17] Nelze také přehlédnout, že stěžovatel již ve své žalobě primárně namítal, že lhůta 60 dnů stanovená Komisí je nepřiměřená, což podle něj samo o sobě představovalo bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti, jelikož nebylo dosaženo účinné a materiální ochrany.

[18] Krajský soud byl při vydání napadeného usnesení veden právním názorem, že běží-li při podání nečinnostní žaloby lhůta stanovená opatřením na ochranu proti nečinnosti, není splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků, pročež jde o nepřípustnou žalobu pro její předčasnost, přičemž k případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před krajským soudem nelze přihlížet. V důsledku toho se však otázkou přiměřenosti Komisí stanovené lhůty k vydání rozhodnutí vůbec nezabýval, ačkoliv paradoxně právě kvůli její délce a jejímu běhu byla žaloba odmítnuta jako nepřípustná. Právě v důsledku délky potenciálně nepřiměřené lhůty by se tedy v kombinaci se zákonnou úpravou žalobní lhůty pro nečinnostní žaloby mohl žalobce dostat do procesní situace, v níž by mu bylo upřeno právo na spravedlivý proces. Jak tedy správně namítá stěžovatel, jeho námitkou o nepřiměřenosti 60denní lhůty stanovené Komisí k vydání rozhodnutí se měl krajský soud zabývat jako otázkou *bezvýslednosti* vyčerpání opravných prostředků proti nečinnosti. Případný závěr o nepřiměřenosti této lhůty by totiž znamenal, že opravné prostředky byly *bezvýsledně* vyčerpány, jelikož se ze strany nadřízeného orgánu nedostalo žalobci účinné ochrany. Plynutí potenciálně nepřiměřené lhůty by tak na přípustnost nečinnostní žaloby nemělo vliv.

[19] Nejvyšší správní soud shledal, že v důsledku nesprávného právního posouzení je napadené usnesení stiženo i nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, jelikož se v něm krajský soud nikterak nevypořádal s námitkou o nepřiměřenosti lhůty stanovené Komisí k vydání rozhodnutí.

[20] Závěrem je nutno uvést, že podle § 81 odst. 1 s. ř. s. krajský soud v dalším řízení rozhodne na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého nového rozhodnutí. Je tedy povinen vzít v potaz mimo jiné i skutečnost, že žalovaný dne 17. 12. 2021 rozhodnutí o žádosti stěžovatele vydal, pročež je nutno žalobu stěžovatele zamítnout podle § 81 odst. 3 s. ř. s. (nenastaly-li v průběhu času další procesní peripetie, které nejsou Nejvyššímu správnímu soudu ze správního spisu zřejmé). Nejvyšší správní soud dále poukazuje na to, že krajský soud může vývoj skutkových okolností po podání žaloby stěžovatele zohlednit 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 v návaznosti na vydání rozhodnutí po podání žaloby 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, Zdeněk. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR)].

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první, s. ř. s. napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[22] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, krajský soud je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozhodnutí. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci.

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

V Brně dne 21. dubna 2022

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně
senátu