ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **H. X. T.**, zast. Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 808/66, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2023, č. j. 3 A 8/2023-18,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2023, č. j. 3 A 8/2023-18, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Předmětem věci je otázka, zda žalobu na ochranu proti nečinnosti podanou před uplynutím lhůty, kterou k vydání rozhodnutí nečinnému správnímu orgánu postupem dle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu stanovil nadřízený správní orgán, lze v souladu s § 46 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního odmítnout pro předčasnost.

[2] Žalobce („stěžovatel“) doručil dne 20. 12. 2022 žalovanému žádost o vydání zaměstnanecké karty. V souladu s § 169t odst. 6 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění do 30. 6. 2023, měl žalovaný o této žádosti rozhodnout ve lhůtě do 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty, případně ve lhůtě 90 dnů ode dne podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty, jednalo-li by se o zvlášť složitý případ, nebo požádal-li by žalovaný o vydání závazného stanoviska Úřad práce České republiky. Vzhledem k tomu, že žalovaný zůstával ve věci nečinný, podal žalobce žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti u Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců („nadřízený správní orgán“). Opatřením proti nečinnosti ze dne 3. 4. 2023, č. j. MV-49872-3/SO-2023 („opatření proti nečinnosti“), uložil nadřízený správní orgán žalovanému, aby ve věci rozhodl do 60 dnů od výslechu stěžovatele.

[3] Dne 13. 4. 2023 podal stěžovatel k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v níž uvedl, že s délkou i způsobem určení počátku lhůty stanovené v opatření proti nečinnosti nesouhlasí.

[4] Mezitím dne 24. 4. 2023 došlo k výslechu stěžovatele žalovaným, s nímž opatření proti nečinnosti spojovalo počátek běhu 60denní lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci samé.

[5] Městský soud napadeným usnesením žalobu odmítl. S odkazem na rozsudek rozšířeného senátu z 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015-59, č. 3409/2016 Sb. NSS, městský soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána předčasně, neboť 60denní lhůta stanovená opatřením proti nečinnosti k okamžiku podání žaloby zjevně neuplynula.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[6] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[7] Dle stěžovatele bylo napadeným usnesením porušeno jeho právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel nevyčkal uplynutí lhůty stanovené v opatření proti nečinnosti, neboť tuto lhůtu jednak považoval za nepřiměřeně dlouhou a zároveň nesouhlasil s tím, že se její počátek odvíjel od provedení jeho výslechu, jehož okamžik provedení nebyl žádným způsobem časově určen a byl ponechán na samotném nečinném správním orgánu. Opatření proti nečinnosti proto nevedlo k nápravě. Z toho důvodu podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu stanovených správním řádem ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. považoval za splněnou. Městský soud svůj závěr o předčasnosti žaloby naopak opřel o již překonaný právní názor rozšířeného senátu, aniž by se jakkoliv vypořádal s argumentací stěžovatele ohledně nepřiměřenosti lhůty stanovené opatřením k nápravě.

[8] Stěžovatel dále dodává, že i v případě, kdy by v okamžiku podání žaloby podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků nápravy ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. splněna nebyla, jednalo by se ve světle nálezu Ústavního soudu z 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, o překážku odstranitelnou. Městský soud měl v takovém případě vyčkat na uplynutí lhůty stanovené v opatření proti nečinnosti a teprve následně v řízení pokračovat. Městský soud nicméně žalobu odmítl pro předčasnost dne 20. 7. 2023, tedy téměř měsíc poté, co marně uplynula lhůta stanovená v opatření proti nečinnosti. Nečinnost žalovaného ke dni rozhodnutí stále trvala.

[9] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry městského soudu, v jehož postupu neshledal žádné pochybení. Kasační námitky stěžovatele, které považuje za totožné s námitkami žalobními, jsou dle jeho názoru nedůvodné.

[10] V replice stěžovatel setrval na své dosavadní argumentaci.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Dle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. *ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.* V případě řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty je takovýmto prostředkem opatření proti nečinnosti upravené v § 80 s. ř.

[13] Rozšířený senát v minulosti při výkladu § 79 odst. 1 s. ř. s. dospěl k závěru, že nebyla-li v okamžik podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti, bylo nutné takovou žalobu jako nepřípustnou odmítnout; k případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nebylo možné přihlížet (viz rozsudek rozšířeného senátu č. j. 5 As 9/2015-59, bod 25).

[14] Tento výklad byl nicméně překonán nálezem Ústavního soudu z 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20. V něm Ústavní soud uvedl, že absence bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti je odstranitelnou překážkou věcného rozhodnutí o žalobě (bod 55 citovaného nálezu). V případě, že takový prostředek vůbec nebyl podán, musí soud žalobce na tuto skutečnost upozornit, poskytnut 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 (bod 56 citovaného nálezu).

[15] Na citovaný nález Ústavního soudu následně ve své judikatuře navázal i Nejvyšší správní soud. Ten závěr o povinnosti soudu vyčkat vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti vztáhl i na situaci, v níž takový prostředek k okamžiku podání žaloby již byl uplatněn, avšak dosud o něm nebylo příslušným správním orgánem rozhodnuto (viz rozsudky NSS z 21. 4. 2022, č. j. 2 Azs 248/2021-34, bod 15, či z 27. 10. 2022, č. j. 1 Azs 171/2022-54, body 18 a 19; viz rovněž rozsudek rozšířeného senátu z 2. 2. 2023, č. j. 2 As 21/2020-34, č. 4453/2023 Sb. NSS, body 24 až 28). NSS zároveň připustil, že podmínka bezvýsledného vyčerpání opravných prostředků by byla splněna i tehdy, byla-li by lhůta stanovená nečinnému správnímu orgánu k vydání rozhodnutí nepřiměřená (viz bod 43 rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 21/2020-34). Je-li námitka nepřiměřenosti takové lhůty vznesena, soud se musí nejprve s takovou námitkou vypořádat, a teprve shledá-li takovou lhůtu přiměřenou, vyčká jejího uplynutí (viz bod 18 rozsudku č. j. 2 Azs 24/2021-34 a body 20 a 21 rozsudku č. j. 1 Azs 171/2022-54). Při zkoumání přiměřenosti lhůty stanovené nadřízeným správním orgánem musí soud jednak vzít v potaz, že žalovanému již uplynula zákonná lhůta k vydání rozhodnutí, dále pak zohlednit dobu, po kterou nadřízenému správnímu orgánu trvalo vyřízení podnětu k přijetí opatření proti nečinnosti. Stanovená lhůta by měla být podstatně kratší než lhůta stanovená zákonem; lhůtu o stejné délce lze akceptovat jen ve výjimečných případech (viz bod 21 rozsudku č. j. 1 Azs 171/2022-54). Měřítkem přiměřenosti může být rovněž obsah opatření proti nečinnosti, fáze řízení, v níž bylo vydáno, jakož i postup žalovaného správního orgánu po vydání opatření proti nečinnosti nadřízeným orgánem (viz bod 48 rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 21/2020-34).

[16] Nezkoumá-li soud přiměřenost takové lhůty, zatíží své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (viz bod 19 rozsudku č. j. 2 Azs 24/2021-34 a bod 22 rozsudku č. j. 1 Azs 171/2022-54).

[17] V projednávané věci stěžovatel námitku nepřiměřené délky ve své žalobě vznesl. Výslovně uvedl, že počátek běhu lhůty je stanoven neurčitě, neboť se odvíjí od provedení výslechu účastníka řízení. Zároveň namítl, že 60denní lhůta je nepřiměřeně dlouhá v kontextu celkové délky řízení, ve vztahu k zákonné – a žalovaným již dávno překročené – lhůtě stejného trvání, jakož i ke lhůtě stanovené nadřízeným správním orgánem v obdobných případech, jež činí 30 dnů od doručení opatření proti nečinnosti. Dodal, že jen samotné vyřizování žádosti o vydání opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu trvalo 24 dnů.

[18] Za této situace se městský soud měl zabývat tím, zda je takto stanovená lhůta skutečně nepřiměřená. Dospěl-li by ke kladnému závěru, měl žalobě vyhovět a rozsudkem žalovanému uložit povinnost rozhodnutí ve věci vydat, aniž by musel vyčkávat uplynutí takové lhůty. Dospěl-li by naopak k závěru, že 60denní lhůta stanovená v opatření proti nečinnosti je přiměřená, měl vyčkat jejího uplynutí a povinnost vydat ve věci rozhodnutí uložit žalovanému až následně. V obou případech měl navíc městský soud povinnost ve svém rozhodnutí uvést, z jakých důvodů považoval danou lhůtu za přiměřenou, respektive za nepřiměřenou.

[19] Městský soud se nicméně řídil již překonaným výkladem podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti stanovené v § 79 odst. 1 s. ř. s., který její splnění vázal na uplynutí lhůty stanovené v opatření proti nečinnosti před podáním správní žaloby, a který zároveň nepřipouštěl její dodatečné splnění během řízení před správním soudem. Z tohoto důvodu žalobu stěžovatele – byť již poté, co lhůta stanovená v opatření proti nečinnosti bezvýsledně uplynula – odmítl pro předčasnost. Tím se jednak dopustil nezákonnosti, neboť žalobu měl v každém případě věcně projednat a – za situace, kdy nečinnost žalovaného trvala i po uplynutí 60denní lhůty stanovené nadřízeným správním orgánem – jí i vyhovět. Jeho rozhodnutí je nadto nepřezkoumatelné, neboť nikterak nereaguje na námitku stěžovatele ohledně nepřiměřenosti lhůty stanovené v opatření proti nečinnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost shledal důvodnou, napadené usnesení městského soudu proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci rozhodl Nejvyšší správní soud bez jednání postupem dle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[21] K výzvě Nejvyššího správního soudu žalovaný sdělil, že o žádosti stěžovatele o vydání zaměstnanecké karty rozhodl dne 15. 8. 2023 tak, že žádost zamítl.

[22] Vzhledem k tomu, že žalovaný ve věci není dále nečinný, NSS konstatuje, že stěžovatel již v současné době není k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti aktivně (věcně) legitimován. Žaloba na ochranu proti nečinnosti totiž nemůže sloužit tomu, aby se žalobce domohl akademického výroku o tom, že nečinnost tu případně v minulosti byla, ale v době rozhodování soudu již netrvá (viz usnesení rozšířeného senátu ze 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS, bod 26). Městský soud tedy nemá jinou možnost, než jeho žalobu dle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítnout, nevezme-li ji stěžovatel sám zpět.

Skutečnost, že ke ztrátě aktivní věcné legitimace dojde z důvodu pozdějšího chování žalovaného, městský soud může zohlednit při rozhodování o náhradě nákladů řízení aplikací § 60 odst. 7 s. ř. s (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Ans 10/2012-46, body 24 a 25, a rozsudky NSS č. j. 2 Azs 248/2021-34, bod 20, a č. j. 1 Azs 171/2022-54, bod 23). Vezme-li stěžovatel žalobu naopak zpět, bude mu svědčit právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s (viz nález Ústavního soudu z 1. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 677/07, a rozsudky NSS z 25. 10. 2007, č. j. 9 Ans 7/2007-76, či z 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008-62).

[23] Městský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první 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 6. listopadu 2023

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu