



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **T. H. L.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nečinností žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 5. 2020, čj. 77 A 38/2020-10,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 5. 2020, čj. 77 A 38/2020-10, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Usnesením ze dne 12. 3. 2020 č. 198, o přijetí krizového opatření, publ. 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 v této věci řeší otázku, zda se v důsledku přerušení uvedených řízení též stavila lhůta pro rozhodnutí o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného dle § 80 odst. 3 správního řádu. Odpověď na tuto otázku je zásadní pro posouzení toho, zda v posuzované věci žalobce před podáním žaloby ke správnímu soudu nejprve bezvýsledně vyčerpal prostředky ochrany proti nečinnosti, jak to vyžaduje § 79 odst. 1 s. ř. s.

[2] Žalovaný zamítl žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců rozhodnutí žalovaného zrušila a vrátila mu věc k novému projednání. Dle žalobce byl poté žalovaný zcela nečinný, podal proto ke komisi jako nadřízenému správnímu orgánu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu. Žalobce následně podal ke krajskému soudu žalobu na ochranu proti nečinnosti, protože do jejího podání nadřízený správní orgán o jeho žádosti nerozhodl. Krajský soud však žalobu usnesením odmítl, neboť žalobce nevyčerpal bezvýsledně prostředky ochrany proti nečinnosti dle § 79 odst. 1 s. ř. s.

[3] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Tvrdí, že bezvýsledně vyčerpal prostředky ochrany proti nečinnosti žalovaného a splnil tak podmínku dle § 79 odst. 1 s. ř. s. Lhůta pro rozhodnutí o žádosti o zaměstnaneckou kartu žalovanému uplynula ještě před vyhlášením nouzového stavu a před vydáním usnesení vlády č. 71/2020 Sb. Lhůta pro rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o žádosti o vydání opatření proti nečinnosti sice uplynula již za trvání nouzového stavu a po vydání usnesení vlády č. 71/2020 Sb., ale stále před podáním žaloby ke krajskému soudu. Stěžovatel odmítá názor krajského soudu, že by v důsledku usnesení vlády č. 71/2020 Sb. neběžela lhůta pro rozhodnutí o žádosti o opatření na ochranu proti nečinnosti. Usnesení vlády se vztahuje pouze na řízení o věci samé (vedené žalovaným). Navíc k přerušení řízení (pouze nařízenému usnesením vlády) do dne podání žaloby vůbec nedošlo.

[4] Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout. Popírá, že by byl ve věci stěžovatele nečinný, a uvádí, že jednal v souladu s usnesením vlády č. 71/2020 Sb., na základě kterého řízení přerušil.

[5] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti NSS posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Stěžovatel kasační stížností napadá usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby; jediným ze stěžovatelem uplatněných kasačních důvodů, o který je v tomto případě možné kasační stížnost opřít, je důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V této věci je tak klíčové 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.

[8] Dne 12. 3. 2020, tedy již poté, co stěžovatel podal žádost dle § 80 odst. 3 správního řádu, byl na území ČR vyhlášen nouzový stav a vláda vydala výše cit. 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 podané na zastupitelských úřadech*. Dle krajského soudu by „za normálního stavu“ lhůta pro rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o žádosti stěžovatele dle § 80 odst. 3 správního řádu uplynula den před podáním žaloby (protože nadřízený správní orgán o žádosti stěžovatele do podání žaloby nerozhodl, by podmínka dle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. naplněna byla, 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 v důsledku vydání usnesení vlády č. 71/2020 Sb. a přerušení řízení o žádosti stěžovatele o zaměstnaneckou kartu nemohla uplynout lhůta pro rozhodnutí o žádosti o opatření k ochraně proti nečinnosti. Dle 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.“

[9] NSS s tímto názorem krajského soudu nesouhlasí. Teze, že přerušením řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu se staví též lhůta pro rozhodnutí o žádosti o opatření proti nečinnosti, nijak neplyne již z textu usnesení vlády č. 71/2020 Sb. Dle bodu I odst. 4 tohoto usnesení vláda pouze *nařizuje s účinností od 14. března 2020 přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podané na zastupitelských úřadech* a v bodu III odst. 1 písm. a) *ukládá 1. místopředsdovi vlády a ministru vnitra provést opatření podle bodu I/1 a 4 tohoto usnesení*. Vláda tedy tato řízení sama

pokračování

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 řízení přerušeno až usnesením žalovaného, a to dle správního spisu dne 27. 3. 2020, **den po podání samotné žaloby**. Ani usnesení vlády č. 71/2020 Sb., ani usnesení žalovaného přitom nehovoří o tom, že by se měla dotýkat lhůty pro rozhodnutí o žádosti o opatření proti nečinnosti.

[10] Názor krajského soudu neobstojí ani ve světle judikatury, dle níž je smyslem prostředků ochrany proti nečinnosti dosáhnout vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, a to z povahy věci v co nejbližší 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). Jak nedávno uvedl NSS v takřka totožné věci, výklad krajského soudu, který automaticky spojuje s přerušением řízení o věci samé i stavení lhůty pro rozhodnutí o uplatnění opatření proti nečinnosti, jde proti smyslu této úpravy (rozsudek ze dne 22. 7. 2020, čj. 1 Azs 200/2020-31, bod 22).

[11] Nečinnost správního orgánu je dle 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). Pokud je řízení o věci samé přerušeno, nebrání to nadřízenému správnímu orgánu, aby posoudil, zda se již v daném případě jedná o nečinnost, nebo nikoliv. Přerušil-li správní orgán prvního stupně řízení ještě před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí, nadřízený správní orgán může usnesením rozhodnout, že žádosti dle § 80 odst. 3 správního řádu nevyhovuje (není však vyloučeno, že k nečinnosti může dojít již před uplynutím zákonné lhůty, pokud má správní orgán rozhodnout bezodkladně, srov. rozsudek ve výše cit. 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).

[12] Výklad krajského soudu proto vede k nelogickému závěru, který umožňuje při přerušení řízení odkládat již samotné posouzení situace nadřízeným správním orgánem a jeho rozhodnutí o žádosti dle § 80 odst. 3 správního řádu. To platí tím spíše, že v krajní situaci může interpretace použitá krajským soudem vést až k odepření přístupu k soudu. Podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu nestaví ani nepřerušuje běh lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti (rozsudek ze dne 18. 1. 2017, čj. 8 As 88/2016-32, bod 22). Výklad krajského soudu by mohl vést k situaci, kdy by sice uplynula lhůta jednoho roku pro podání nečinnostní žaloby dle § 80 odst. 1 s. ř. s., ale pro přerušení řízení o věci samé by do podání žaloby nemuselo být rozhodnuto o žádosti o opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Podaná žaloba by pak musela být odmítnuta jako nepřípustná, jelikož žalobce nemohl splnit podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků dle § 79 odst. 1 s. ř. s. (srov. též rozsudek NSS ve výše cit. věci 1 Azs 200/2020, body 23-25).

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

[14] NSS pro úplnost uvádí, že neshledal důvod, aby se vyjadřoval i k otázce zákonnosti usnesení vlády č. 71/2020 Sb., kterou také vznáší stěžovatel v kasační stížnosti. Takový postup

by neodpovídal logice kasační stížnosti podávané z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., kde NSS posuzuje jen zákonnost odmítnutí žaloby.

[15] NSS usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby pro jeho nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. srpna 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu