



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové ve věci

žalobce: **V. G.**
státní příslušník Arménské republiky
bytem X

zastoupený advokátem Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph.D.
sídlem Opletalova 25, Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení o žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti vedeném pod sp. zn. OAM-38398/CD-2017,

takto:

- I. Žalovanému se ukládá, aby ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku rozhodl v řízení o žádosti žalobce ze dne 9. 10. 2017 o vydání cestovního průkazu totožnosti vedeném pod sp. zn. OAM-38398/CD-2017.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 14 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. et Mgr. Marka Čechovského, Ph.D., advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

Odůvodnění:

Vymezení věci a podání účastníků

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou soudu dne 12. 10. 2022, domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného v řízení o žalobcově žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti dle § 114 odst. 6 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (viz čl. II bod 1 zákona č. 176/2019 Sb.; dále jen „zákon o pobytu cizinců“) vedeném pod sp. zn. OAM-38398/CD-2017.
2. Žalobce uvedl, že je účastníkem řízení o žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti dle § 114 odst. 6 písm. h) zákona o pobytu cizinců, které bylo zahájeno ke dni 9. 10. 2017. Lhůta pro vydání rozhodnutí, která dle § 113 odst. 1 zákona o pobytu cizinců činí 30 dnů, žalovanému uplynula [poté, co mu věc byla vrácena k novému projednání Komisí pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) již dne 29. 9. 2022. Žalobce dále uvedl, že žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti v řízení před správními orgány podal, byť tak učinil administrativním pochybením předčasně dne 10. 8. 2022. Do dnešního dne však Komise žádné opatření proti nečinnosti žalovaného nepřijala.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že ve věci nebyl a není nečinný. Žaloba dle jeho názoru postrádá bližší konkretizaci či argumentaci tvrzené nečinnosti. Dále žalovaný shrnul průběh řízení před správními orgány. Dne 22. 9. 2021 žalovaný rozhodnutím žádost žalobce zamítl, což aprobovala Komise rozhodnutím ze dne 3. 2. 2022, které však Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 6. 2022, č. j. 55 A 15/2022 - 38, zrušil. Komise následně rozhodnutím ze dne 25. 8. 2022, které bylo žalobci doručeno dne 29. 8. 2022, zrušila rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 9. 2021 a věc mu vrátila k novému projednání (všechna uvedená rozhodnutí žalovaný soudu doložil spolu s vyjádřením k žalobě – pozn. soudu). Žalovaný od té doby činí nezbytné kroky za účelem vydání nového rozhodnutí. Žalobce podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dne 10. 8. 2022. Komise však žádné opatření proti nečinnosti doposud nepřijala. Z toho důvodu má žalovaný za to, že byla žaloba podána předčasně. Navrhuje proto, aby byla žaloba odmítnuta pro předčasnost, resp. zamítnuta pro nedůvodnost.

Jednání dne 31. 1. 2023

4. Při ústním jednání žalobce setrval na svém procesním stanovisku. Uvedl, že byť podal opatření proti nečinnosti předčasně, Komise na ní stále nezareagovala a ve věci zjevně uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí, aniž by jej žalovaný vydal. Žalovaný se z jednání omluvil.

Splnění procesních podmínek

5. V rámci zkoumání podmínek řízení soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud musel ověřit také to, zda před podáním žaloby došlo ze strany žalobce k bezvýslednému vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). V opačném případě by soud musel před rozhodnutím o žalobě žalobce vyzvat k uplatnění takového prostředku a vyčkat dalšího postupu správních orgánů (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS

3523/2020, kterým byly výslovně překonány závěry vyslovené rozšířeným senátem v rozsudku ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, č. 3409/2016 Sb. NSS).

6. Předmětem sporu je otázka, zda je žalovaný nezákonně nečinný v řízení vedeném dle zákona o pobytu cizinců. Tento zákon neupravuje zvláštní druh opatření proti nečinnosti, proto jediným prostředkem, který žalobce mohl v řízení před správním orgánem využít, byla žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu u nadřízeného správního orgánu. V případě žalovaného je tímto nadřízeným orgánem Komise.
7. Mezi stranami není sporné, že žalobce dne 10. 8. 2022 podal ke Komisi žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu. Ze správního spisu ani z podání účastníků nevyplyvá, že by tato žádost byla do dnešního dne Komisí vyřízena. Tuto žádost žalobce podal – údajně kvůli „administrativnímu pochybení“ – předčasně, neboť ke dni 10. 8. 2022 žalovaný nejenže nebyl nečinný, ale ani tou dobou řízení o žalobcově žádosti nevedl, neboť toto řízení bylo tou dobou (před tím, než „obživlo“ v důsledku zrušujícího rozsudku č. j. 55 A 15/2022 - 38) pravomocně skončené. Skutečnost, že žalobce žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podal v době, kdy žalovaný nečinný ještě nebyl, však není z hlediska splnění podmínek řízení relevantní. Podstatné je to, že žalobce žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného podal a že Komise do dnešního dne na tuto žádost nikterak nereagovala. Jak přitom plyne z judikatury, správní orgán, který je žádán o uplatnění opatření proti nečinnosti, je vázán § 71 odst. 3 správního řádu a tam stanovenou obecnou třicetidenní lhůtou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ans 8/2009 - 149).
8. Z judikatury správních soudů dále plyne, že požadavek předchozího marného vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti je třeba považovat za splněný i tehdy, je-li uplatněn a nečinnost nastala i ve vztahu k jeho vyřízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14). Nečinnostní žalobou je potom možné domáhat se vydání rozhodnutí přímo po správním orgánu, který měl ve věci samé rozhodnout, a nerozhodl. Žalobou se naopak nelze domáhat toho, aby nadřízený správní orgán učinil opatření proti nečinnosti. Žalovanému tedy nelze přisvědčit, že žalobce podal žalobu předčasně (neboť nevyčkal postupu Komise), což by mělo dle jeho názoru být důvodem k jejímu odmítnutí.¹
9. Z výše uvedeného je zřejmé, že k podání žaloby došlo až po bezvýsledném vyčerpání prostředků k nápravě. Jde tedy o žalobu projednatelnou.
10. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového stavu zjištěného ke dni rozhodnutí soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.).

Posouzení žaloby

¹ Soud k tomuto podotýká, že pokud by žalobce podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků k ochraně před nečinností ve správním řízení dle § 79 odst. 1 s. ř. s. nesplnil (ani po výzvě soudu), bylo by to důvodem pro odmítnutí žaloby pro její nepřípustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nikoliv z důvodu její předčasnosti. Ostatně předčasnost nečinnostní žaloby jako důvod pro její odmítnutí není ani myslitelná. Např. pokud by byla žaloba na ochranu proti nečinnosti podána ještě před uplynutím zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci samé (a současně by byla splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.), bylo by to důvodem k zamítnutí, nikoliv odmítnutí žaloby. Posouzení toho, zda je správní orgán nečinný, je totiž otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 - 64, č. 2181/2011 Sb. NSS).

11. Podle § 114 odst. 6 písm. h) zákona o pobytu cizinců ministerstvo (tj. žalovaný) vydá cestovní průkaz totožnosti cizinci, který pobývá na území bez platného cestovního dokladu, po skončení jeho platnosti, jde-li o rodinného příslušníka občana Evropské unie, který je držitelem pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie a z důvodů na jeho vůli nezávislých si nemůže opatřit cestovní doklad jiným způsobem.
12. Je-li žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti vyhověno, žalovaný vydá místo písemného vyhotovení rozhodnutí pouze požadovaný cestovní průkaz totožnosti, který je dokladem dle § 151 správního řádu. V opačném případě je povinností žalovaného vydat „řádné“ rozhodnutí a důvody zamítnutí žádosti odůvodnit.
13. Vzhledem k tomu, že zákon o pobytu cizinců neuvádí, do kdy má žalovaný o žádosti o vydání cizineckého průkazu totožnosti rozhodnout, použije se obecné ustanovení správního řádu o lhůtách pro vydání rozhodnutí (tj. nikoliv žalobcem uvedený § 113 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť tam uvedená třicetidenní lhůta se vztahuje k vydání cizineckého pasu, nikoliv k vydání cestovního průkazu totožnosti).
14. Dle § 71 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu.
15. Dle § 71 odst. 3 správního řádu platí, že „[p]okud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba
 - a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ,
 - b) nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.“
16. Soud doplňuje, že z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v případě zrušení prvostupňového rozhodnutí běží nová lhůta pro vydání rozhodnutí, jejíž počátek se odvíjí od právní moci zrušujícího rozhodnutí (ať již odvolacího orgánu, nebo soudu). Toto pravidlo platí obecně ve vztahu k různým správním řízením (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 5 Ans 6/2009 - 82, ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2 Ans 11/2011 - 95, ze dne 9. 8. 2017, č. j. 5 Azs 151/2017 - 23, či ze dne 22. 7. 2020, č. j. 1 Azs 200/2020 - 31).
17. Mezi stranami není sporné, že rozhodnutí Komise ze dne 25. 8. 2022, kterým byla věc vrácena zpět žalovanému k novému projednání, nabylo právní moci dne 29. 8. 2022, kdy bylo toto rozhodnutí doručeno žalobci. Počínaje tímto dnem tedy žalovanému počala plynout nová lhůta pro vydání rozhodnutí o žalobcově žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti. V případě řízení o žalobcově žádosti se lze důvodně domnívat, že jde o věc vykazující znaky *zvlášť složitého případu*. Zdejší soud totiž v rozsudku č. j. 55 A 15/2022 - 38 závázal tehdy žalovanou Komisi k tomu, aby v dalším řízení o žalobcově žádosti „v maximální možné míře obstarala aktuální zprávy o konkrétních podmínkách výkonu základní vojenské služby v Arménii, a to nejlépe z různých zdrojů“, a uvedl, že bude úkolem Komise se v dalším řízení zaměřit „především na okolnosti šikany, týrání, nelidského zacházení, sebevražd, vražd a na to, jakým způsobem je přistupováno k brancům, kteří jsou spjati s jiným státem, neznají mateřský jazyk, na území Arménie dlouhodobě nežijí a nemají kulturně-sociální vazby na zemi původu“. Této povinnosti nyní musí dostát žalovaný. Nicméně i pokud by soud vycházel z toho, že žalovaný měl rozhodnutí ve věci samé vydat

– s ohledem na složitost věci – v „prodloužené“ šedesátidenní lhůtě dle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu, nelze než konstatovat, že tato lhůta již zjevně uplynula. V takovém případě totiž konec lhůty připadl na den 28. 10. 2022 (přičemž se jednalo o státní svátek, po kterém následoval víkend, tudíž byl posledním dnem lhůty nejbližší pracovní den, tj. den 31. 10. 2022 [§ 40 odst. 1 písm. c) správního řádu].

18. Judikatura správních soudů chápe nečinnost jako objektivně existující stav, kdy v zákonem předepsaných lhůtách nedošlo k provedení příslušných procesních úkonů. Ne každá nečinnost je však přičitatelná správnímu orgánu. Má-li zjištěná nečinnost původ ve způsobu, jakým vystupuje v řízení jeho účastník, nejde o nečinnost správního orgánu a nelze se proti ní dovolávat ochrany (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 - 41, č. 2785/2013 Sb. NSS). Žalovaný však ani v žalobě, ani v průběhu jednání před soudem nikterak netvrdil, že by žalobce způsobil jakékoliv průtahy v řízení či se jinak choval tak, že by mu nečinnost (kterou žalovaný popírá) mohla být přičítána. Soud proto vychází z toho, že žalovaný je ode dne, kdy mu začala plynout nová lhůta pro vyřízení žádosti, nečinný bez zavinění žalobce.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

19. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že žaloba na ochranu proti nečinnosti je důvodná, a proto podle § 81 odst. 2 s. ř. s. žalovanému uložil, aby v řízení o žádosti žalobce o vydání cestovního průkazu totožnosti ve věci samé rozhodl – tj. aby buď žalobci vydal požadovaný doklad (cestovní průkaz totožnosti), anebo aby žádost „řádým“ rozhodnutím zamítl. K tomu mu určil lhůtu v délce 30 dnů, tedy poloviční oproti „prodloužené“ šedesátidenní lhůtě podle § 71 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců, což se s ohledem na dosavadní průběh řízení jeví jako přiměřené.
20. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Soud zvažoval, zda okolnost podání žaloby po uplynutí třicetidenní „základní“ lhůty pro vydání rozhodnutí, avšak před uplynutím šedesátidenní „prodloužené“ lhůty vyhrazené složitým případům, nemůže představovat okolnost zvláštního zřetele hodnou, která by zavdávala důvod pro výjimečné nepřiznání náhrady nákladů úspěšnému žalobci podle § 60 odst. 7 s. ř. s. Avšak s ohledem na skutečnost, že žalovaný požadované rozhodnutí nevydal v uvedené prodloužené lhůtě ani po jejím uplynutí do vydání tohoto rozsudku, má soud za to, že žaloba byla podána důvodně, nešlo o zneužití práva a žalobce má na náhradu nákladů řízení právo. Žalobci proto přiznal soud náhradu nákladu řízení v celkové výši 14 342 Kč.
21. Tato částka sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 000 Kč a nákladů zastoupení ve výši 12 342 Kč. Náklady zastoupení tvoří odměna za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a účast na jednání před soudem nepřevyšující dvě hodiny) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a tři paušální náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož je zástupce žalobce společníkem advokátní kanceláře, která je plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“), je součástí nákladů řízení žalobce i náhrada DPH, kterou je zástupce žalobce povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. 21 % z 10 200 Kč, tedy 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 14 342 Kč je žalovaný povinen uhradit dle § 149 odst. 1 zákona

č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobce Mgr. et Mgr. Marka Čechovského, Ph.D., advokáta, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz

Nesplní-li žalovaný povinnosti ve lhůtě uložené tímto rozsudkem dobrovolně, může se žalobce domáhat nařízení exekuce či soudního výkonu rozhodnutí.

Praha 31. ledna 2023

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu