

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **R. T.**, zastoupen Mgr. Eduardem Benešem, advokátem se sídlem Na Rozcestí 6/1434, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2011, č. j. 5 A 246/2010 – 27,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2011, č. j. 5 A 246/2010 – 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2011, č. j. 5A 246/2010 - 27, byla odmítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“), kterou se domáhal ochrany proti nečinnosti ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) v řízení o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany ze dne 14. 1. 2010. V odůvodnění usnesení městský soud uvedl, že podle obsahu správního spisu sdělilo ministerstvo dne 30. 9. 2010 stěžovateli, že lhůta pro vydání rozhodnutí je podle § 27 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“) prodloužena do 31. 12. 2010. Lhůtou pro vydání rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany je ve smyslu § 80 odst. 3 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) lhůta do 90 dnů od zahájení řízení stanovená v § 27 odst. 1 věta prvá zákona o azylu, nikoli rovněž lhůta případně prodloužená podle věty druhé tohoto ustanovení. Po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené zákonem bez ohledu na to, zda byla prodloužena, je účastník řízení oprávněn podat podle § 80 odst. 3 správního řádu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu, který věc posoudí ve smyslu odst. 4 citovaného ustanovení a buď přikáže nečinnému správnímu orgánu učinit opatření k nápravě či vydat rozhodnutí nebo vydá usnesení podle odst. 6 citovaného ustanovení.

Teprve je-li žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti bezvýsledně vyčerpána, je splněna podmínka řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu stanovená v § 79 odst. 1 s. ř. s., což potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 – 59. Stěžovatel se proto měl domáhat ochrany podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu u ministra vnitra, což však neučinil, a tedy nevyčerpal ve smyslu ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledně prostředky, které procesní předpis pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., v níž poukázal na to, že v žalobě vyjádřil své přesvědčení, proč nebyl povinen prostředek ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu vyčerpat, aby se mohl obrátit na soud. Tato žádost nepředstavuje skutečný a efektivní prostředek ochrany. Stěžovatel poukázal na praxi ministerstva s tím, že se skutečně ukazuje, že v řízení o udělení mezinárodní ochrany tento prostředek vždy selhal. Městský soud však formalisticky, bez ohledu na žalobní námitky, shledal, že stěžovatel byl povinen tento prostředek nabízený správním řádem vyčerpat. Pojem „bezvýsledně vyčerpal“ nelze podle stěžovatele vykládat formalisticky tak, že účastník musí podávat i taková podání, která mu hledanou ochranu před nečinností zcela zjevně nepřinesou. Ministr vnitra navíc v usneseních týkajících se žádostí ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu tvrdí, že proto, aby mohla být podána žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, musí marně uplynout i lhůta jím trvale prodlužovaná. Městský soud byl tedy povinen § 79 s. ř. s. aplikovat s ohledem na čl. 36 a 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a zabývat se žalobou. Stěžovatel dále uvedl, že v průběhu soudního řízení *pro forma* podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu ust. § 80 odst. 3 správního řádu a výsledek pouze dokazuje, co bylo řečeno v žalobě. Ministr vnitra žádosti stěžovatele nevyhověl. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že v případě stěžovatele se o nečinnosti hovořit nedá, jak také již uvedlo ve vyjádření k žalobě s věcnou argumentací. Odkazy na jiné případy a zpochybňování institutu opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu považuje ministerstvo za zavádějící. Vzhledem k tomu navrhlo, aby Nejvyšší správní kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal i napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom shledal vadu uvedenou v odst. 3, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se problematikou soudní ochrany před nečinností v oblasti veřejné správy opakovaně zabýval. Např. v rozsudku ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, dostupný na www.nssoud.cz a publ. pod č. 1683/2008 Sb. NSS, uvedl, že nezbytnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledné vyčerpání procesních prostředků, které má žalobce k ochraně proti nečinnosti k dispozici ve správním řízení. Tato podmínka vychází z celkové koncepce správního soudnictví v České republice, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví oproti

ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy. Před použitím některé ze žalob ve správním soudnictví je tedy nutné vždy vyčerpat řádné opravné prostředky či jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v ust. § 5 s. ř. s. a pro jednotlivé typy žalob je pak konkretizována v ust. § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. V rozsudku ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 – 59, dostupný na www.nssoud.cz, v této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůraznil, že pokud v době rozhodování krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu není splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti, není krajský soud oprávněn žalobu bez dalšího odmítnout, je-li mu z podání žalobce známo, že pro naplnění absentující podmínky (postupem podle § 80 správního řádu) již podnikl odpovídající procesní kroky. Při vědomosti této skutečnosti a při respektování principu šetření procesních práv účastníků řízení, je soud povinen vyčkat, jakým způsobem nadřízený správní orgán se žádostí o uplatnění prostředku proti nečinnosti naloží a podle toho přijmout odpovídající rozhodnutí.

V dané věci Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pro řízení na ochranu proti nečinnosti se uplatní zvláštní právní úprava obsažená v ust. § 79 až 81 s. ř. s., která se zčásti liší od úpravy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, což je dáno předmětem řízení, jímž je nečinnost správního orgánu tam, kde mělo být již rozhodnuto. Pro rozhodnutí o žalobě na ochranu proti nečinnosti je rozhodné, zda nečinnost existuje v době, kdy soud o žalobě rozhoduje. Tomu odpovídá dikce ust. § 81 s. ř. s., podle něhož soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Městský soud byl proto povinen zjistit rozhodné skutečnosti, jednou z nichž bylo i trvání nečinnosti, a to kde dni vydání rozhodnutí o žalobě.

Ze soudního spisu vyplynulo, že městský soud ve věci rozhodl dne 18. 5. 2011 bez nařízení jednání, přičemž ministr vnitra usnesením ze dne 11. 4. 2011, č. j. OAM-19/ZA-06-2010, nevyhověl žádosti stěžovatele o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu, kterou stěžovatel podal dne 21. 2. 2011. V době, kdy městský soud rozhodoval o žalobě, tedy již usnesení ve smyslu ust. § 80 správního řádu ministr vnitra vydal a úvahy městského soudu, jimiž odůvodnil napadené usnesení, se tak míjejí se skutkovým stavem věci.

Účastníci řízení sice vyslovili souhlas s tím, aby ve věci bylo rozhodnuto bez jednání ve smyslu ust. § 51 s. ř. s., ale to nezbavuje soud povinnosti, aby i za této procesní situace zjišťoval skutkový stav ke dni, kdy o žalobě rozhoduje. To se však nestalo a městský soud z něj v rozporu s ust. § 81 s. ř. s. nevycházel, jak je patrno z odůvodnění napadeného usnesení. Městský soud tak tím, že nezjistil skutkový stav ke dni svého rozhodnutí, žalobu podanou stěžovatelem odmítl, aniž by pro to byl dán zákonný důvod.

V dalším řízení je třeba, aby městský soud zjistil aktuální skutkový stav, a to nejen ve vztahu k využití prostředku ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu, ale i ve vztahu k tomu, zda již případně nebylo o žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany v České republice rozhodnuto.

Nejvyšší správní soud se za této situace dále nezabýval argumentací týkající se praxe ministra vnitra při řešení žádostí ve smyslu § 80 správního řádu a ani jeho polemikou s pojetím subsidiarity soudního přezkumu v oblasti nečinnosti. To, zda a jak bylo v jeho případě o žádosti ve smyslu ust. § 80 správního řádu rozhodnuto, městský soud nezjišťoval a stěžovatel uvedl, že tuto žádost podal a rozhodnutí ministra do soudního spisu doložil. Soudní ochrana před nečinností je vybudována na principu subsidiarity právě proto, aby v případech, kdy selžou zákonné prostředky, jež má účastník správního řízení k dispozici, bylo možno protiprávní stav napravit a správní orgán mohl správní praxi pod tlakem judikatury soudů změnit, bude-li ovšem opakovaně správními soudy shledána systémově ve vztahu k žadatelům o udělení mezinárodní ochrany, nezákonnou.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 25. srpna 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu