

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **A. M.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2011, č. j. 8 A 74/2011 - 22,

takto:

I. Kasační stížnost proti výroku I. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2011, č. j. 8 A 74/2011 – 22, **se zamítá.**

II. Výrok II. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2011, č. j. 8 A 74/2011 - 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** v tomto rozsahu tomuto soudu k dalšímu řízení.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení výroku I. a II. shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze. Výrokem I. usnesení bylo zastaveno řízení o žalobě o ochraně proti nečinnosti žalovaného. Výrokem II. soud nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Nenapadeným výrokem III. pak soud rozhodl o vrácení soudního poplatku.

Žalovaná nečinnost měla spočívat v tom, že žalovaný nerozhodl o žádosti stěžovatele ze dne 22. 11. 2010 o přechodný pobyt, a to po dobu delší čtyř měsíců, přičemž byl bezvýsledně vyčerpán prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Městský soud řízení zastavil podle § 47 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) pro zpětvzetí žaloby. O náhradě nákladů soud rozhodl podle § 60 odst. 3 věta první s. ř. s. Výslovně uvedl, že nelze vyhovět žalobcově žádosti o náhradu nákladů řízení, neboť se nejedná o zastavení řízení pro uspokojení navrhovatele. Žalobce totiž podal dne 8. 3. 2011 návrh na vydání opatření nadřízenému správnímu orgánu a dne 8. 4. 2011 podal žalobu k soudu. Nadřízený správní orgán vydal opatření proti nečinnosti dne 3. 6. 2011 a následně dne 23. 6. 2011 rozhodl správní orgán o žádosti. Žalobce však nemohl být uspokojen po podání žaloby, neboť s podáním žaloby nesplnil svou poplatkovou povinnost a předložil plnou moc vykazující vážné nedostatky. Soud jej proto musel vyzývat k odstranění těchto vad postupem podle § 35 s. ř. s. a teprve poté doručil žalobcovo podání žalovanému. Tak se stalo dne 23. 6. 2011, tj. v době, kdy již nadřízený správní orgán i žalovaný správní orgán o jeho návrzích rozhodly.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. ve vztahu k výroku I. a důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve vztahu k výroku II. napadeného usnesení.

Stěžovatel v prvé řadě uvádí, že usnesení je vnitřně rozporné, neboť tvrdí, že žalovaný vydal rozhodnutí ve lhůtě, kterou mu svým opatřením určil nadřízený orgán. Pokud tedy soud byl názoru, že žalovaný nebyl ve věci nečinný, měl postupovat podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy odmítnout návrh pro předčasnost; v tom spatřuje nezákonnost rozhodnutí o zastavení řízení.

I za předpokladu, že by Nejvyšší správní soud tento názor neakceptoval, je nezákonným výrok o náhradě nákladů řízení. Stěžovatel poukazuje na usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64, o přípustnosti kasační stížnosti proti výroku o náhradě nákladů řízení za situace, kdy je napaden výrok rozhodnutí o věci samé. Upozorňuje, že v daném případě nedošlo k jeho uspokojení podle § 62 s. ř. s., a to především pro nesplnění podmínek podle odstavce 3 tohoto ustanovení. Žalobce nebyl soudem vyzván k vyjádření, zda je postupem žalovaného uspokojen, a ani sám žalovaný nedeklaroval, že tak činí. Ostatně městský soud nerozhodl o zastavení řízení podle § 47 písm. b) s. ř. s., jak by odpovídalo uspokojení navrhovatele. Z celého usnesení plyne, že městský soud výrok o náhradě nákladů řízení vztáhl pouze k tomu, zda žalobce byl či nebyl uspokojen. Zcela však pominul právo na náhradu nákladů řízení pro pozdější chování odpůrce, přičemž stěžovatel v rámci svého zpětvzetí návrhu výslovně poukazoval na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2010, sp. zn. 4 As 8/2010, z něhož plyne právo na náhradu nákladů řízení v takovém případě, a to bez ohledu na důvody, pro které tak žalovaný učinil. Ve stěžovatelově případě není jakékoliv pochybnosti o tom, že se důvodně domáhal ochrany před nečinností správního orgánu, který začal konat až po podání žaloby. Není možné, aby žalobce byl závislý na tom, kdy a jakým způsobem se žalovaný dozví o své nečinnosti, přičemž již s ohledem na opatření proti nečinnosti iniciované stěžovatelem není pochyb o tom, že si jí byl vědom právě v důsledku písemného podání účastníka řízení. Ostatně stěžovatel považuje skutečnost, že žalovaný rozhodl právě

v den, kdy mu soud zaslal na vědomí žalobu, za podivnou. Vychází i z neobvyklosti časového údaje o doručení do datové schránky. Obvykle bývá mezi datem vydání rozhodnutí a jeho doručením až měsíční rozdíl. Stěžovatel je proto přesvědčen, že jeho nárok na náhradu nákladů řízení nemůže být odvozen od vědomosti žalovaného o podání žaloby, tedy být závislý na postupu soudu. Podstatné je porušení právních předpisů žalovaným, uplatnění žalobcova práva na rozhodování v zákonné lhůtě a teprve následné splnění povinnosti žalovaným. Proto považuje výrok o náhradě nákladů řízení za nezákonný. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, popř., aby zamítl kasační stížnost směřující proti výroku I. napadeného usnesení a zrušil výrok II. a rozhodl o nákladech řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že soud rozhodl procesně správným způsobem. Stěžovatel svou argumentaci směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení opírá o ničím nepodložené spekulace. Poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, sp. zn. 1 Ans 4/2008 zohledňující různé situace vyskytující se v praxi správních orgánů a ukládající posoudit, zda podání žaloby plnilo účel předvídaný zákonem a nemělo povahu zneužití práva. Podle názoru žalovaného podání žaloby v daném případě mělo povahu odůvodňující postup podle § 60 odst. 7 s. ř. s. Stěžovatel totiž nevyčkal reakce nadřízeného orgánu a nemohl tak posoudit, zda splnilo svůj účel. Žaloba tak byla nadbytečná. Přitom v obou těchto řízeních byl stěžovatel zastoupen stejným advokátem. Žalovaný z těchto skutečností dovozuje účelovost podání kasační stížnosti, neboť je napaden evidentně správný výrok I. usnesení městského soudu jen proto, aby mohl být současně napaden i výrok o náhradě nákladů řízení. Podotýká dále, že kasační stížnost je podávána zástupcem za situace neznámého pobytu stěžovatele. Proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas a stěžovatel je zastoupen advokátem. Pochybnost žalovaného, zda se jedná o kasační stížnost stěžovatele, není namístě. Kasační stížnost může podle § 102 s. ř. s. podat účastník řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo. Tento účastník může být podle § 35 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem a v daném případě jím byl zastoupen na základě plné moci ze dne 4. 1. 2011. Účelem zastoupení je mj. i odborné posouzení výsledku soudního řízení a úvaha o potřebě podání kasační stížnosti, k jejímuž podání může být advokát zmocněn klientem předem. Navíc ze skutečnosti, že stěžovatel je neznámého pobytu, nelze dovozovat nedostatek pokynu k podání kasační stížnosti, neboť neznámý pobyt nevylučuje kontakt klienta s advokátem. Advokát poskytuje právní služby za odměnu (§ 1 odst. 1, 2, § 2 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb - advokátní tarif). Pokud není účastníku soudního řízení soudem přiznána náhrada nákladů řízení, jde odměna advokáta včetně příslušných náhrad plně k tíži zastoupeného účastníka. Je tedy v jeho zájmu, aby byla podána kasační stížnost proti rozhodnutí soudu, jímž účastníku tato náhrada přiznána nebyla, přičemž součástí odborné právní pomoci je úvaha o přípustnosti takové stížnosti; i takový úkon je v souladu s povinnostmi advokáta plynoucími z § 16 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

Kasační stížnost však může být podána jen proti rozhodnutí, proti němuž je přípustná. Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. není přípustná kasační stížnost směřující jen proti výroku o náhradě nákladů řízení nebo proti důvodům rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud v prvé řadě vážil, zda kasační stížnost v části napadající výrok I. o zastavení řízení, není kasační stížností směřující jen proti odůvodnění rozhodnutí. Stěžovatelovo tvrzení, že názoru krajského soudu o tom, že žalovaný nebyl nečinný, by odpovídal výrok o odmítnutí návrhu pro předčasnost, totiž postrádá jakoukoliv oporu v zákoně, a tudíž se napadení výroku I. může jevit jako účelové (ve vztahu k možnosti napadení výroku II.). Pokud by totiž k nečinnosti nedošlo, soud by musel žalobu zamítnout podle § 81 odst. 3 s. ř. s. Ani odmítnutí návrhu pro předčasnost ani zamítnutí žaloby nepřichází v úvahu v konkurenci se zpětvzetím žaloby, tedy při projevu vůle žalobce, že v soudním řízení nehodlá dále pokračovat. Stěžovatel však rovněž poukazuje na vnitřní rozpornost usnesení, kterou spatřuje v názoru městského soudu na nedostatek uspokojení navrhovatele, v jehož důsledku došlo k zastavení řízení z důvodu, který nebyl spojen s možností přiznání nároku na náhradu nákladů řízení. Podle názoru stěžovatele tedy městský soud pochybil zastavením řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s., přičemž tento způsob zastavení řízení pak vyloučil možnost přiznat náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že zastavení řízení v daném případě má i další důsledky, než jen to, že v řízení nebude pokračováno, Nejvyšší správní soud shledal napadení výroku I. usnesení městského soudu přípustným.

Stěžovatel kasační stížností dále napadá výrok o náhradě nákladů řízení. Podobnou situací se zabýval rozšířený senát v rozsudku ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64 , publ. pod č. 2116 Sb. NSS, kde vyslovil, že ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s., se vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení. Z toho plyne, že je podstatné pouze to, aby mimo výroku o náhradě nákladů řízení byl napaden ještě jiný výrok, proti němuž je kasační stížnost přípustná, aniž lze ve fázi hodnocení přípustnosti kasační stížnosti vážit důvodnost napadení tohoto dalšího výroku.

Kasační stížnost proti oběma napadeným výrokům je tedy přípustná a její důvodnost Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). O kasační stížnost rozhodl podle § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

Stěžovatel v prvé řadě brojí proti výroku o zastavení řízení; přičemž výslovně tvrdí, že žaloba měla být odmítnuta pro předčasnost. Jak bylo výše uvedeno, při zpětvzetí žaloby nepřichází v úvahu jiné rozhodnutí soudu, než zastavení řízení, přičemž lze vážit možnost zastavení řízení podle § 47 písm. a) nebo písm. b) s. ř. s. Pro úvahu, podle kterého z těchto ustanovení má být řízení zastaveno, je podstatné, zda ke zpětvzetí návrhu došlo pro uspokojení navrhovatele; pak by měl přednost speciální důvod uvedený pod písm. b) cit. ustanovení. Stěžovatel sice hodnotí i možnost zastavení řízení pro uspokojení navrhovatele, ovšem současně rozporně tvrdí jednak, že žalobu nevzal zpět pro uspokojení navrhovatele, jednak, že soud podmínky § 62 s. ř. s. nezkoumal, a nakonec, že o nich uvážil nesprávně.

K tomu ze soudního spisu plyne, že stěžovatel podal dne 8. 4. 2011 žalobu na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. K žalobě připojil kopii své žádosti podané

dne 22. 11. 2010 Policii ČR, Oblastnímu ředitelství SCP Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha a kopii návrhu na opatření proti nečinnosti podaného dne 8. 3. 2011 Ministru vnitra a Komisi pro rozhodování ve věcech cizinců podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu. Při podání žaloby neuhradil soudní poplatek a připojil k ní plnou moc udělenou advokátovi postrádající datum. K odstranění těchto nedostatků byl soudem vyzván dvěma výzvami ze dne 6. 5. 2011, přičemž k odstranění vad došlo podáním advokáta stěžovatele dne 20. 5. 2011. Městský soud poté dne 23. 6. 2011 zaslal žalovanému žalobu k vyjádření včetně poučení a žádosti o předložení spisu. Tato písemnost byla odeslána soudem do datové schránky žalovaného dne 23. 6. 2011. Pokud soud v usnesení o zastavení řízení uvedl přesný čas doručení do datové schránky (21. 02. 54 hod.), odpovídá údaj potvrzení o dodání a doručení do datové schránky na čl. l. 17 p.v. spisu. Městský soud sice výslovně nezmínil důvod této konkretizace, ale vzhledem k tomu, že rozhodnutí o žádosti, jíž se nečinnost týkala, bylo vydáno téhož dne, lze dovozovat, že tím deklaroval, že rozhodnutí nemohlo být správním orgánem vydáno v reakci na doručenou žalobu.

Stěžovatel vzal svou žalobu zpět podáním ze dne 10. 8. 2011. Uvedl v něm, že na základě jeho návrhu na ochranu proti nečinnosti ze dne 8. 3. 2011 nadřízený správní orgán vydal opatření proti nečinnosti dne 3. 6. 2011 přikazující žalovanému vydání rozhodnutí do 30 dnů; opatření mu bylo doručeno dne 14. 7. 2011. Žalovaný pak vydal rozhodnutí o žádosti dne 23. 6. 2011. Vzhledem k tomu, že se tím žaloba stala bezpředmětnou, bere ji v plném rozsahu zpět. V první části stěžovatelova podání je konstatován průběh řízení se závěrem o pozbytí důvodu v pokračování řízení o žalobě. V druhé části podání, v níž stěžovatel zdůvodňuje svůj nárok na náhradu nákladů řízení, výslovně a v textu zvýrazněně uvádí, že ke zpětvzetí návrhu došlo v důsledku uspokojení žalobce, neboť žalovaný vydal rozhodnutí, jehož vydání se žalobce žalobou domáhal. Tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti, že žalobu nevzal zpět z důvodů uspokojení navrhovatele, tak je v rozporu s obsahem jím učiněného úkonu.

Bylo tedy na soudu, aby v prvé řadě posoudil, zda jsou splněny podmínky stanovené v § 62 s. ř. s. Městský soud ovšem řízení zastavil podle § 47 písm. a) s. ř. s. Je pravdou, že v části odůvodnění, která se vztahuje k zastavení řízení, nezmínil, proč zpětvzetí nehodnotil jako učiněné pro uspokojení navrhovatele. Toto hodnocení je však součástí odůvodnění výroku o náhradě nákladů řízení. Lze tak konstatovat, že odůvodnění, ač z tohoto hlediska ne zcela přehledné, netrpí ani neúplností ani nepřezkoumatelností, které by byly důvodem ke zrušení rozhodnutí. Není pravdivé tvrzení stěžovatele, že městský soud považoval při tomto posouzení za podstatné, že žalovaný splnil opatření proti nečinnosti uložené mu nadřízeným správním orgánem. Takový závěr v usnesení vůbec není. Městský soud vycházel ze skutečnosti, že k vydání rozhodnutí došlo dříve, než žalovaný z doručení žaloby seznal, že je pro nečinnost žalován. Není podstatné, zda žalovaný mohl získat vědomost o žalobě již dříve. Podstatné je, že jeho postup neodpovídá podmínkám stanoveným pro uspokojení navrhovatele uvedeným v § 62 odst. 1, 2 s. ř. s. Za takové situace ani soud neměl podle odst. 3 téhož ustanovení zjišťovat, zda se žalobce cítí být uspokojen. Ostatně je s podivem, že stěžovatel nedostatek tohoto postupu soudu vytýká, když své uspokojení sám ve zpětvzetí žaloby deklaroval. Vyloučil-li tedy městský soud, že zpětvzetí žaloby lze podřadit § 62 s. ř. s., nemohl řízení zastavit podle § 47 písm. b) s. ř. s., ale jen podle § 47 písm. a) s. ř. s. Výrok I. napadeného usnesení městského soudu

je tak v souladu se zákonem; kasační stížnost proti němu směřující není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud v této části podle § 110 odst. 1 věty druhé zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení městský soud opřel o § 60 odst. 3 věta prvá s. ř. s. Podle tohoto ustanovení nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno. Podle věty druhé téhož ustanovení však navrhovatel má proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh vzat zpět pro uspokojení navrhovatele nebo pro pozdější chování odpůrce. Stěžovatel při zpětvzetí žaloby také oba tyto důvody uplatnil, a to ve vztahu k uspokojení navrhovatele výslovně, a ve vztahu k pozdějšímu chování odpůrce poukazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 8/2010. Městský soud však zdůvodnil pouze to, že nejsou dány důvody pro přiznání nákladů řízení pro uspokojení navrhovatele. Možnost přiznání náhrady nákladů řízení pro pozdější chování odpůrce zcela opomenul. Přitom Nejvyšší správní soud v tomto označeném rozsudku vyslovil, že pokud žalovaný po podání žaloby učiní úkon vyhovující žalobě, není podstatné, zda tak učinil pod tlakem žaloby, nebo na základě jiného zjištění. V tamním případě sice nešlo o nečinnost, ale v případě žaloby na ochranu před nečinností je tento postup rovněž na místě. Pokud byl žalobce nečinný v zákonné lhůtě, byla podána žaloba na ochranu před touto nečinností po využití procesních prostředků ochrany daných správním řádem, pak vydání rozhodnutí žalovaným před rozhodnutím soudu je důvodem k přiznání náhrady nákladů řízení pro pozdější chování odpůrce. Poukazuje-li žalovaný na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ans 4/2008, který v případě žaloby proti nečinnosti aplikoval § 60 odst. 7 s. ř. s. a náhradu nákladů řízení, na níž vzniklo právo podle § 60 odst. 3 věta druhá, nepřiznal, je třeba připomenout, že tak učinil po zjištění, že žaloba byla zjevně nedůvodná z hlediska hmotněprávního a částečně nepřípustná z hlediska procesního. Takové skutečnosti však v daném případě nevyšly najevo. Městský soud tedy rozhodl o náhradě nákladů řízení nezákonně, neboť opomenul, že v daném případě mohly být naplněny podmínky pro přiznání práva na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 3 věta druhá, a to pro pozdější chování odpůrce. V tom byla shledána důvodnou kasační stížnost směřující proti výroku II. napadeného usnesení.

Proto Nejvyšší správní soudu zrušil výrok II. usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc v tomto rozsahu vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 4 téhož ustanovení vázán právním názorem výše vysloveným. Výrok III. usnesení nebyl napaden kasační stížností a nejedná se o výrok, který by byl závislý na zrušeném výroku II; zůstal tedy nedotčen.

Při zamítnutí kasační stížnosti proti výroku rozhodnutí městského soudu o věci samé za současného zrušení jeho výroku o nákladech žalobního řízení rozhoduje o nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud, jak vyplývá z již zmíněného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64. Stěžovatel zaplatil soudní poplatek a vznikly mu náklady spojené s právním zastoupením. V řízení o kasační stížnosti však byl stěžovatel úspěšný pouze ve vztahu k výroku II. napadeného usnesení městského soudu, kdežto ohledně výroku I. byl úspěšný žalovaný. Oba účastníci tedy byli ve stejné míře úspěšní, a proto Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty druhé, § 120 a s. ř. s. nepřiznal žádnému z nich právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. února 2012

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu