

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **H. H.,** zastoupeného Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 21, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra,** odboru azylové a migrační politiky, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2012, č. j. 10 A 193/2011 – 61,

takto:

I. Kasační stížnost proti výroku I. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2012, č. j. 10 A 193/2011 – 61, **se zamítá.**

II. Výrok II. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2012, č. j. 10 A 193/2011 – 61, **se zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

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

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného ve věci jeho žádosti o povolení k přechodnému pobytu, podané dne 3. 3. 2010, neboť žalovaný ve věci nepostupoval bezodkladně, byl nečinný a do podání žaloby nereagoval ani na opatření proti nečinnosti ze dne 3. 6. 2011, č. j. MV – 57805 – 3/SO – 2011, kterým mu nadřízený orgán, tj. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise"), přikázal vydat rozhodnutí ve věci ve lhůtě 30 dnů od jeho

doručení. Podáním ze dne 19. 6. 2012 vzal žalobce žalobu v plném rozsahu zpět s odůvodněním, že žalovaný vydal dne 14. 6. 2012 (tedy po podání žaloby) ve věci rozhodnutí č. j. MV – 68463-1/OAM – 2012. Městský soud proto řízení, s odkazem na ustanovení § 47 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.),“ zastavil (výrok I. napadeného usnesení) a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.).

Z odůvodnění tohoto usnesení vyplývá, že městský soud při rozhodování o nákladech tohoto soudního řízení vycházel z posouzení důvodnosti podané žaloby. Za zásadní považoval otázku, zda žalobce podal návrh na opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a zda vyčkal uplynutí lhůty 30 dnů, kterou zákon pro rozhodnutí správního orgánu určuje (§ 71 odst. 3 správního řádu). Městský soud vyšel z toho, že žalobce dne 11. 5. 2011 podal ke Komisi návrh na opatření proti nečinnosti; ta dne 3. 6. 2011 opatřením nařídila žalovanému vydat rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů. Městský soud sice uznal, že žalobce podal žalobu až po uplynutí výše uvedené lhůty, přičemž žalovaný rozhodl až dne 14. 6. 2012, žalobci však právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal, což odůvodnil zejména jeho dřívějším chováním (žalobce vystupoval v ČR pod jinou identitou, za což mu bylo uloženo správní vyhoštění, pod současnou identitou byl vydán trestní příkaz, jímž mu bylo uloženo do 2 týdnů vycestovat z ČR, byl odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody). Zohlednil také fakt, že v tiskopisech žalobce uváděl rozporuplné údaje o svém stavu (svobodný, ženatý), neposkytoval žalovanému součinnost, apod. Ačkoli tedy byla žaloba podána až po uplynutí třicetidenní lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí, z průběhu řízení vyplývá, že žalovaný činil potřebné kroky k vydání rozhodnutí, zatímco žalobce mu neposkytoval potřebnou součinnost, i když byl o těchto krocích obeznámen, záměrně uváděl nepravdivé skutečnosti a významně tak ovlivnil délku vedeného řízení. Soud tak dovodil, že náklady žalobcem vynaložené na právní zastupování v řízení o správní žalobě nepředstavovaly náklady účelně vynaložené na hájení jeho práv (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a jako takové je tudíž nepřiznal.

Proti tomuto usnesení brojil žalobce, dále jen „stěžovatel,“ kasační stížností odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Z povahy napadeného rozhodnutí městského soudu je nicméně zřejmé, že stěžovatelem může být tvrzen toliko kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e), který jako jediný dopadá na případy přezkumu usnesení o zastavení řízení. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem, a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS; všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Stěžovatel předně zdůrazňuje, že kasační stížností brojí proti oběma výrokům napadeného usnesení, tedy jak proti výroku o zastavení řízení, tak proti výroku o nepřiznání nákladů řízení.

Stěžovatel především poukazuje na argumentaci městského soudu, který v odůvodnění uvedl, že podstatnou pro *„posouzení důvodnosti podané žaloby je otázka, zda žalobce podal opatření proti nečinnosti (...)* ***a zda vyčkal uplynutí lhůty 30 dnů“***; z toho

dovozuje, že soud posoudil jeho žalobu jako předčasně podanou. Tento závěr dle stěžovatele jasně plyne též z konstatování, že soud *„má za zřejmé, že žalobce sice vyčkal uvedené 30 denní lhůty k podání žaloby,* ***ovšem z průběhu řízení jasně vyplývá, že žalovaný činil potřebné kroky, bez nichž by jen těžko mohl rozhodnout***" K tomu stěžovatel uvádí, že měl-li soud za to, že byla žaloba podána předčasně, měl postupovat dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., a žalobu odmítnout, a nikoliv řízení zastavit.

Dále stěžovatel poukazuje na to, že žádost o povolení k přechodnému pobytu inicioval již dne 3. 3. 2010 u tehdy věcně příslušného orgánu, tj. Policie České republiky, Inspektorátu cizinecké policie, přičemž k 1. 1. 2011 přešla věcná příslušnost na žalovaného. Stěžovatel je přesvědčen, že tato skutečnost nemůže mít žádnou relevanci na posouzení nečinnosti žalovaného, neboť z žádného přechodného ustanovení nevyplývá, že by byla v souvislosti s tímto přechodem žalovanému jakkoli prodloužena lhůta pro vydání rozhodnutí. Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bezodkladně, a teprve když bezodkladně rozhodnout nelze, má lhůtu 60 dnů od podání žádosti [§ 169 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců]. Poněvadž tak žalovaný neučinil, podal stěžovatel dne 11. 5. 2011 návrh na provedení opatření proti nečinnosti; v reakci na to Komise přikázala žalovanému vydat rozhodnutí do 30 dnů. Jelikož ani po uplynutí této lhůty žalovaný rozhodnutí nevydal, bránil se stěžovatel proti této nečinnosti podáním správní žaloby dne (8. 7. 2011). Žalovaný pak až v průběhu soudního řízení, dne 14. 6. 2012, vydal předmětné rozhodnutí, v důsledku čehož vzal stěžovatel žalobu zpět. Stěžovatel tak má za to, že nečinnost žalovaného byla zcela zřejmá.

Stěžovatel zcela odmítá argumentaci městského soudu, vztahující se k otázce nepřiznání práva na náhradu nákladů řízení. Je toho názoru, že pokud mu soud přičítá k tíži, že vlastním jednáním způsobil komplikovanost správního řízení (např. tím, že žádal o azyl pod jinou identitou), jde o úvahu, která je pro posouzení nečinnosti žalovaného zcela irelevantní. S ohledem na předpokládanou komplikovanost vyřizování předmětného typu žádosti upravil zákonodárce maximální délku lhůty pro vydání rozhodnutí (60 dnů od podání žádosti); pouze v této lhůtě je správní orgán povinen vydat rozhodnutí a zároveň dostát dalším z toho plynoucím povinnostem (řádné zjištění skutkového stavu, atd.). Stěžovatel tuto svou argumentaci podporuje též stanoviskem občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, v kterém se uvádí, že *„od obecného pravidla, že přiměřenost délky řízení je nutno posuzovat vždy ve vztahu ke konkrétním okolnostem individuálního případu, je však nutno odlišit ty situace, v nichž zákon soudu či jinému orgánu veřejné moci ukládá povinnost provést úkon či vydat určité rozhodnutí ve stanovené lhůtě (...) V takových případech pak samozřejmě platí zásada speciality – tam, kde zákon stanoví lhůtu pro úkon soudu či pro vydání rozhodnutí, neuplatní se výše uvedená obecná úvaha o přiměřenosti celkové doby řízení.*" Pro důvodnost žaloby je tedy nutno určit, zda v průběhu řízení došlo nebo nedošlo k okolnostem, které by stavěly, či jakkoli prodlužovaly lhůtu pro vydání rozhodnutí. Pokud se tak nestalo, je nečinnost žalovaného zřejmá již po překročení zmiňované lhůty pro vydání rozhodnutí. Vzhledem k uvedenému nelze, dle názoru stěžovatele, přistupovat ke skutkovému hodnocení případu tak, jak to učinil městský soud (dvojí identita, pochybnosti ohledně účelovosti žádosti, otcovství k dítěti), neboť to pro posouzení nečinnosti nemá žádný význam.

Jedinou výtku vůči své osobě stěžovatel připouští v souvislosti se svou omluvou z jednání dne 24. 2. 2012, v důsledku čehož musel být odložen výslech účastníků řízení na 20. 4. 2012. Touto skutečností stěžovatel způsobil prodlevu v délce zhruba 2 měsíců, nicméně s ohledem na délku trvání předmětného řízení je toto prodlení zcela zanedbatelné.

Závěrem stěžovatel zdůraznil, že jeho případ ilustruje obecný postup žalovaného, kdy k jeho nečinnosti dochází ve většině případů. Má však za to, že pokud žalovaný až pod „tlakem" podané žaloby vydal rozhodnutí, a to poté, co byl dlouhodobě nečinný, nezbylo stěžovateli než vzít tuto žalobu zpět. Domnívá se však, že mu měla být zcela legitimně přiznána náhrada nákladů řízení, neboť důvodem zpětvzetí žaloby bylo právě toto pozdější chování odpůrce (žalovaného).

Žalovaný ve svém vyjádření popřel oprávněnost kasační stížnosti, neboť v průběhu řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky šetřil, zda stěžovatel splňuje zákonem stanovené podmínky, tj. konal nezbytné úkony ve věci, aby mohl odpovědně rozhodnout, a to i s ohledem na skutečnost, že stěžovatel v průběhu řízení neposkytl dostatečnou součinnost a uváděl i rozporuplné údaje. Proto se plně ztotožňuje s usnesením městského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je podána včas a stěžovatel je zastoupen advokátem. Kasační stížnost však může být podána jen proti rozhodnutí, proti němuž je přípustná. Zde je třeba poukázat na ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřípustná.* Jakkoli těžiště kasační argumentace směřuje proti výroku, kterým městský soud stěžovateli nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení, má Nejvyšší správní soud zato, že nejde o kasační stížnost nepřípustnou, neboť obsahuje i námitku nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení pro vady odůvodnění, respektive nesouladu závěrů vyslovených v odůvodnění s výrokem o zastavení řízení; stěžovatel též navrhuje zrušení napadeného usnesení v celém rozsahu. V této souvislosti je třeba poukázat na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 – 64 (publikováno pod č. 2116/2010 Sb. NSS), v němž zdejší soud judikoval, že *„ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. se vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení."* Z odůvodnění usnesení se podává, *„že kasační stížnost je pokládána za opravný prostředek mimořádný a (...) tedy řízení před krajským soudem ve věcech správního soudnictví je řízením jednoinstančním, bez možnosti podat řádný opravný prostředek (odvolání), který je běžný v jiných procesních předpisech (např. v občanském soudním řádu)* (...) *Zákon nepřipouští kasační stížnost, je-li jejím jediným důvodem napadení výroku o nákladech řízení. Pokud by kasační stížnost byla podána v takto jednoznačné (čisté) podobě, musela by být pro nepřípustnost odmítnuta, byť by Nejvyšší správní soud seznal, že rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení není správné (...) Jinak řečeno, pokud je kasační stížností napaden též jiný výrok, je kasační stížnost zásadně přípustná* (...) *„Zákonodárce nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení, ale naopak umožnit jej tam, kdy Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává výrok o věci samé. Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tudíž aplikovatelné pouze na kasační stížnosti podané výlučně proti výroku o nákladech řízení."* Právě o takový případ se jedná i v nyní projednávané věci, neboť, jak již bylo uvedeno, stěžovatel nenapadá výrok usnesení městského soudu o zastavení řízení pouze formálně (ve snaze dosáhnout tímto způsobem fakticky pouze

přezkum výroku o nákladech řízení), ale výslovně poukazuje na (údajný) rozpor mezi tímto výrokem a odůvodněním. Nejde tedy ani po stránce věcné o kasační stížnost brojící výlučně proti výroku městského soudu o nákladech řízení.

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 a 4 s. ř. s.). Ve věci pak bylo rozhodnuto bez jednání, za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s.

Stěžovatel především namítá nepřezkoumatelnost napadeného usnesení, neboť argumentace soudu vyvolává, dle jeho názoru, dojem, že jakkoli bylo rozhodnuto o zastavení řízení, považoval soud žalobu za předčasně podanou a měl jí proto odmítnout. Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí, jakkoli nelze popřít, že stěžovatelem zmiňovaná část odůvodnění napadeného usnesení může budit částečně matoucí dojem, byla-li by spojována s výrokem I., tedy s rozhodnutím o zastavení řízení. Ve vztahu k tomuto výroku se však městský soud zcela jasně vyslovil v tom smyslu, že řízení je zastavováno pro zpětvzetí žaloby (odstavec třetí na první straně usnesení). Z kontextu celého odůvodnění je nicméně zcela zřejmé, že argumentace zmiňovaná stěžovatelem se vztahovala až k výroku II. napadeného usnesení, tedy k objasnění důvodů, pro které soud nepřiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení. Lze tak konstatovat, že odůvodnění usnesení městského soudu, jakkoli lze připustit, že není zcela přehledné, netrpí ani neúplností ani nepřezkoumatelností, které by byly důvodem ke zrušení rozhodnutí. Lze z něj seznat, že soud zcela v souladu se zákonem dospěl k závěru, že podáním ze dne 19. 6. 2012 vzal stěžovatel žalobu v plném rozsahu zpět. Soud pak správně aplikoval ustanovení § 37 odst. 4 s. ř. s., podle něhož *navrhovatel může vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl*, a postupoval v souladu s § 47 písm. a) větou před středníkem, téhož zákona, podle něhož *soud řízení usnesením zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět.* Výrok I. napadeného usnesení městského soudu je tak v souladu se zákonem; kasační stížnost proti němu směřující proto není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud v této části podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

Zbývající část kasační stížnosti směřuje proti výroku II. napadeného usnesení, kterým městský soud rozhodl o nákladech řízení. Tento výrok odůvodnil tím, že *„náklady vynaložené na právní zastoupení k podání žaloby nepředstavovaly ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. v době podání žaloby náklady účelně vynaložené na hájení práv žalobce, a jako takové je tudíž nepřiznal.“* Výslovně tedy nevycházel z obecného pravidla, plynoucího z ustanovení § 60 odst. 3, věty první s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno. Neaplikoval však ani ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., větu druhou s. ř. s., dle které, *vzal-li (...) navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.* Tento postup odůvodnil tím, že rozhodnutí ve věci nebylo vydáno v zákonem předpokládané lhůtě především z důvodů stojících na straně stěžovatele, které podrobně rozvedl (žádost o azyl pod jinou identitou, uvádění rozporných údajů o svém osobním stavu, apod.). Dle městského soudu stěžovatel sice vyčerpal přípustný opravný prostředek proti nečinnosti (opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu) a vyčkal uplynutí třiceti dnů k podání žaloby, ovšem z průběhu

řízení vyplývá, že žalovaný činil potřebné kroky, bez nichž by jen těžko mohl rozhodnout, přičemž ze strany stěžovatele mu nebyla poskytována součinnost.

S tímto hodnocením věci Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Při rozhodování, zda v řízení o ochraně před nečinností správního orgánu mají být žalobci přiznány náklady řízení, je nutno vycházet z obecné premisy, že odpadne-li po podání žaloby důvod jejího podání tím, že žalovaný ukončí svou nečinnost vydáním rozhodnutí (v důsledku čehož je žaloba vzata zpět a řízení zastaveno), má žalobce právo na náhradu nákladů řízení. K otázce výkladu § 60 odst. 3, věty druhé s. ř. s., se ostatně vyjádřil shodně i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 677/07 (dostupný na http://nalus.usoud.cz), v němž uvedl, že pokud žalobce opodstatněně brojí proti nečinnosti správního orgánu, který ji následně ukončí vydáním rozhodnutí, pročež vezme žalobce svoji žalobu zpět, náleží mu právo na náhradu nákladů soudního řízení. Stejný názor vyjádřil zdejší soud například v rozsudku ze dne 25. 10. 2007, č. j. 9 Ans 7/2007 - 76.

Při posuzování, zda je v konkrétním případě správní orgán nečinný, je nutno vycházet z úpravy správního řádu. Ten vyslovuje v ustanovení § 71 odst. 1 základní požadavek, aby rozhodnutí bylo vydáno *bez zbytečného odkladu.* Pokud to není možné, § 71 odst. 3 správního řádu stanoví pro vydání rozhodnutí lhůtu *30 dní* (od zahájení řízení); z povahy věci tedy není nutně vyloučeno, aby správní orgán byl nečinný ještě i před uplynutím této lhůty (pokud mu nic nebránilo rozhodnout bezodkladně, tedy v intencích § 71 odst. 1 správního řádu). Za situace, kdy v těchto lhůtách není rozhodnutí vydáno, je správní orgán již bez dalšího nečinný; výjimku představují pouze případy uvedené v § 71 odst. 3 pod písm. a) a b) správního řádu, kdy se lhůta prodlužuje o maximálně *dalších 30 dní* [písm. a)], nebo o lhůtu *nutnou k provedení* (taxativně vyjmenovaných) *procesních úkonů* [písm. b)]; k přiměřenosti lhůty posledně zmiňované srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2011, č. j. 62 A 8/2010 - 74, publikovaný pod č. 2411/2011 Sb. NSS. Překročení těchto lhůt (lhostejno, zda lhůt „základních" či lhůt prodloužených) je nutno vyložit jako nečinnost správního orgánu, nejde-li o případ, kdy je ještě před jejich uplynutím aktivována dozorová pravomoc nadřízeného správního orgánu, ve smyslu ustanovení § 80 správního řádu (na rozdíl od účastníka řízení může být ochrana před nečinností poskytovaná *ex officio* realizována ještě v rámci otevřených lhůt – viz § 80 odst. 3 *in fine* správního řádu). S ohledem na rejstřík možností, které se nadřízenému orgánu ke zjednání nápravy nabízejí (§ 80 odst. 4 správního řádu), není smysluplné rozebírat na tomto místě jednotlivé modality vzniku a odstranění nečinnosti; s ohledem na fakt, že v posuzovaném případě nadřízený orgán postupoval podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, postačí se soustředit na důsledky s tímto opatřením spojené. Ze samotné dikce tohoto ustanovení (*přikázat* ***nečinnému*** *správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí)* je zřejmé, že toto opatření (k jeho povaze viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2 Ans 11/2011 - 95) již reaguje na reálně nastalou nečinnost správního orgánu [na rozdíl například od případu uvedeného v § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu]. Správní orgán prvého stupně tedy již v této době je nečinný, pouze, z hlediska možnosti soudní ochrany (o tom podrobněji dále) nejsou dosud vyčerpány prostředky ochrany plynoucí z úpravy správního řízení.

Takto popsané okamžiky potenciálního vzniku nečinnosti správního orgánu ovšem nejsou úplné, neboť správní řád, kromě těchto formálních předpokladů, zavádí i jistý

materiální regulativ, vyjádřený v ustanovení § 71 odst. 5, dle kterého se nedodržení lhůt *nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil.* Zde je nutno mít na zřeteli, že lhůty pro vydání rozhodnutí jsou pouze lhůtami pořádkovými (jejich překročení samo o sobě nemůže vést k závěru o nezákonnosti procesního postupu či rozhodnutí, které z něj vzešlo) a jejich nedodržení vůbec nemusí být nečinností správního orgánu, je-li přičitatelné způsobu, jakým vystupuje v řízení jeho účastník.

Na základě těchto závěrů, vyslovených v rovině úpravy správního řízení, lze přistoupit k posouzení procesních podmínek soudní ochrany před nečinností správního orgánu, v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu druhého s. ř. s. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že *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. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.* Má-li soud (zde pro potřeby rozhodnutí o nákladech řízení) posoudit, zda byl tento typ žaloby podán v konkrétním případě důvodně, musí se zabývat tím, zda byl správní orgán v době podání žaloby vskutku *nečinný* a současně, zda žalobce využil bezúspěšně prostředky, které mu k ochraně před nečinností nabízí úprava správního řízení (k tomu, kdy lze tuto druhou podmínku považovat za splněnou viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 - 59).

V případě stěžovatele není pochyb o tom, že prvostupňový orgán ve lhůtě stanovené zákonem [zde, na základě zvláštní úpravy, ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, dle § 169 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců] o žádosti stěžovatele nerozhodl a tuto situaci nadřízený orgán (Komise) vyhodnotil jako nečinnost. Přikázal proto, aby prvostupňový orgán ve lhůtě 30 dnů vydal ve věci žádosti stěžovatele rozhodnutí. Tím, že stěžovatel využil možnosti domáhat se ochrany prostředky správního práva, přičemž nadřízený orgán přijal k opatření k odstranění tohoto nežádoucího stavu, avšak lhůta jím stanovená uplynula marně, lze považovat za splněnou podmínku *využití prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně.* Protože již Komisí konstatovaná nečinnost prvostupňového orgánu nebyla ani po jejím zásahu odstraněna a žaloba byla stěžovatelem podána až poté, co marně uplynula lhůta stanovená v opatření proti nečinnosti, lze považovat za splněnou i druhou, esenciální, podmínku pro podání tohoto druhu žaloby, a sice *nečinnost* správního orgánu, trvající v době podání žaloby.

Městský soud přitom zcela správně neustal na konstatování *nečinnosti* prvostupňového orgánu, jen s ohledem na porovnání procesních lhůt a provedených úkonů, ale zabýval se i výše již zmiňovaným materiálním korektivem, tedy tím, zda objektivně zjištěné nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí (tedy nečinnost, jako objektivně daný stav) nezpůsobil stěžovatel. Dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze nalézt žádný rozumný důvod, pro který by ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu nemělo být přiměřeně aplikováno i na lhůty pro vydání rozhodnutí, vyplývající z opatření proti nečinnosti, vydaných dle § 80 odst. 4 správního řádu; vždy jde totiž o *lhůty pro vydání rozhodnutí.* Městský soud však pochybil v tom, že hodnotil průběh celého správního řízení a nesoustředil se pouze na tu jeho část, která se odvíjí od vydání opatření proti nečinnosti

Komisí dne 3. 6. 2011. Již bylo výše konstatováno, že soudní ochrana před indolencí správního orgánu má povahu subsidiární; nastupuje tedy až za situace, kdy existující nečinnost nebyla odstraněna uvnitř systému veřejné správy (ač o to žalobce usiloval), tedy až poté, kdy prostředky správního práva k tomu určené selhaly. Pokud tedy Komise naznala, že žalovaný vskutku nečinný byl a přijala opatření k nápravě tohoto stavu (čímž *implicite* vyjádřila názor, že tento stav nebyl vyvolán tím, kdo se ochrany dovolává), nezbývá tu pro správní soud prostor pro posuzování té části správního řízení, která vydání tohoto opatření předcházela. Soud při rozhodování vychází ze skutkového stavu, zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.), a ten je v posuzovaném případě takový, že správní orgán nečinný byl, tato nečinnost nejde na vrub toho, kdo se ochrany před ní domáhá, a byly vyčerpány prostředky správního řízení k odstranění tohoto stavu. Pozornost soudu se tak může soustředit pouze na zjištění, zda opatřením přijatým nadřízeným orgánem byla nečinnost odstraněna; součástí hodnocení skutkového stavu pak je i úvaha, zda případná pokračující nečinnost není vyvolána procesním chováním žalobce. Jde tedy o kvalitativně jinou situaci, než v případě, kdy nadřízený správní orgán prostředků plynoucích z ustanovení § 80 správního řádu nevyužije; zde správnímu soudu nic nebrání v tom, aby se zabýval otázkou chování žalobce v kontextu celého správního řízení, což může v případě zjištění, že důvody nečinnosti leží na straně žalobce a nikoli správního orgánu, rezultovat i v závěr o nedůvodnosti podané žaloby právě z toho důvodu, že proti objektivně existující nečinnosti (tj. nedodržení lhůt určených k vydání rozhodnutí či opatření) se takový žalobce nemůže dovolávat ochrany. Neumožňuje-li mu to předpis upravující správní řízení, tím méně se pak může takové ochrany dovolávat v rámci subsidiární ochrany ve správním soudnictví.

Pokud tedy v nyní posuzované věci městský soud (pro potřeby rozhodnutí o nákladech řízení) zvažoval, zda žaloba byla podána důvodně, měl se při hodnocení chování stěžovatele soustředit pouze na období následující po doručení opatření Komise ze dne 3. 6. 2011 žalovanému, tedy zda si stěžovatel od tohoto okamžiku počínal ve správním řízení tak, že rozhodnutí ve lhůtě stanovené tímto opatřením nemohlo být vydáno. Z odůvodnění napadeného usnesení však vyplývá, že všechny skutečnosti, které městský soud kladl k tíži stěžovatele, tomuto okamžiku předcházely; závěr o nedůvodnosti podané žaloby tak není skutkově podložen.

Nadto je městskému soud třeba vytknout, že při právní subsumpci svých závěrů, vztahujících se k výroku o nákladech řízení, aplikoval (byť nepřímo) ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., které však na případy zastavení soudního řízení vůbec nedopadá. Jak již bylo uvedeno, v případě, kdy soud rozhoduje o zastavení řízení pro zpětvzetí žaloby, rozhoduje o nákladech řízení podle ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s. Toto ustanovení ostatně umožňuje zohlednit i (ne)důvodnost podání návrhu na zahájení soudního řízení v případech, kdy se tato otázka ve výroku soudu, vydaném v meritu věci, nemůže odrazit.

Pouze pro úplnost pak Nejvyšší správní soud dodává, že závěry shora uvedené nikterak nevylučují možnou aplikaci ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s., umožňujícího nepřiznat, z důvodů hodných zvláštního zřetele, náhradu nákladů řízení účastníku, kterému by jinak, dle obecných pravidel, náležela. Jde ovšem o institut výjimečný a jeho případná aplikace tak musí být nejen náležitě zdůvodněna, ale musí ji předcházet i správná úvaha o tom, jak by o nákladech řízení bylo rozhodnuto dle pravidel obecných.

Proto Nejvyšší správní soudu zrušil výrok II. usnesení městského soudu a věc v odpovídajícím rozsahu vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první s. ř. s.); v něm je podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem výše vysloveným.

Co se týká nákladů řízení před zdejším soudem, při zamítnutí kasační stížnosti proti výroku v meritu věci samé, za současného zrušení výroku o nákladech žalobního řízení, rozhoduje o nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud, jak vyplývá z již zmíněného usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64. Protože v řízení o kasační stížnosti byl stěžovatel úspěšný pouze ve vztahu k výroku II. napadeného usnesení městského soudu, kdežto ohledně výroku I. byl fakticky úspěšný žalovaný, lze konstatovat, že oba účastníci byli úspěšní ve stejné míře; proto Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., žádnému z nich právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 10. prosince 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu