

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyň Michaely Bejčkové a Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **A. M. S.**, zast. Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem se sídlem Ovenecká 78/33, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, ve věci ochrany před nečinností, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2017, čj. 9 A 209/2016-18,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Bc. Filipu Schmidtovi, LL. M., **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **8 228 Kč**, která mu bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se v řízení před městským soudem bránil žalobou na ochranu před nečinností žalovaného. Nečinnost žalovaného měla spočívat v tom, že žalovaný nerozhodl do doby podání žaloby o žalobcově žádosti o udělení mezinárodní ochrany ze dne 29. 7. 2014.

[2] Městský soud žalobu odmítl pro opožděnost usnesením označeným v záhlaví. Uvedl, že jednoroční lhůta k podání žaloby podle § 80 odst. 1 s. ř. s. počala běžet dne 28. 10. 2014 (tj. devadesát dnů po podání žádosti o mezinárodní ochranu) a uplynula 28. 10. 2015. Podal-li žalobce žalobu až 29. 11. 2016, stalo se tak až po marném uplynutí lhůty k jejímu podání.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[3] Proti tomuto usnesení podává žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, protože městský soud mu v důsledku svého formalistického výkladu odmítl poskytnout ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Správní orgán stěžovatele vyrozuměl o prodloužení lhůty, což soud nevzal v potaz a pouze konstatoval, že v době, kdy správní orgán stěžovateli prodloužení lhůty oznámil, již uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí. Podle stěžovatele však lhůta pro podání žaloby počala běžet od 6. 5. 2017, kdy uběhla lhůta pro vydání rozhodnutí, jak ji správní orgán prodloužil svým posledním vyrozuměním. Počátek běhu lhůty pro podání žaloby je nutné vázat na její prodloužení, neboť jinak by účastník řízení ztratil možnost podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a orgán by nemohl být sankcionován za nečinnost.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že žaloba na ochranu před nečinností nebyla podána ve stanovené lhůtě a její zmeškání nelze prominout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Předmětem sporu před NSS je otázka, zda městský soud správně posoudil včasnost, resp. opožděnost žaloby na ochranu proti nečinnosti.

[7] Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Podle odst. 2 uvedeného ustanovení zmeškání lhůty nelze prominout.

[8] Podle § 27 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 17. 12. 2015, vydá ministerstvo rozhodnutí ve věci do 90 dnů ode dne zahájení řízení. Nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout v této lhůtě, může ji ministerstvo přiměřeně prodloužit. O prodloužení lhůty účastníka řízení bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí.

[9] V napadeném usnesení městský soud dospěl k závěru, že stěžovatel podal žalobu na ochranu proti nečinnosti opožděně. Ze spisu vyplývá, že stěžovatel podal žádost o mezinárodní ochranu 29. 7. 2014 a devadesátidenní lhůta pro vydání rozhodnutí uplynula 27. 10. 2014. Žalovaný zaslal stěžovateli dne 28. 4. 2015 vyrozumění o prodloužení lhůty, ve kterém mu oznámil, že lhůtu prodlužuje do 28. 7. 2015. O nutnosti znovu prodloužit lhůtu žalovaný vyrozuměl stěžovatele dne 5. 5. 2016 a stanovil lhůtu do 5. 8. 2016. Dne 26. 7. 2016 žalovaný prodloužil lhůtu do 5. 11. 2016

pokračování

a dne 3. 11. 2016 stěžovatele informoval o dalším prodloužení lhůty do 5. 2. 2017. Naposledy žalovaný prodloužil lhůtu dne 6. 2. 2017, a to do 6. 5. 2017.

[10] Stěžovatel podal 10. 5. 2016 podnět ministru vnitra, ve kterém jej žádal o přijetí opatření proti nečinnosti. Na tuto žádost ministr nezareagoval, a proto stěžovatel podal 30. 11. 2016 žalobu na ochranu proti nečinnosti k městskému soudu. Na okraj NSS poznamenává, že žalovaný vydal 17. 3. 2017 rozhodnutí ve věci samé, ve kterém žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítl.

[11] Ačkoliv zákon o azylu připouští přiměřené prodloužení lhůty, z judikatury NSS vyplývá, že lhůta pro vydání rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany může být prodlužována pouze ve výjimečných a řádně odůvodněných případech (viz rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2013, čj. 1 Ans 19/2012-43, č. 2867/2013 Sb. NSS, a ze dne 27. 8. 2013, čj. 1 Ans 11/2013-51). Opakované prodlužování lhůty pro vydání rozhodnutí, nadto opožděné a bez časové návaznosti prodloužených lhůt, nerespektuje smysl tohoto oprávnění daného správnímu orgánu.

[12] Je pravda, že žalovaný opakovaným prodlužováním lhůty vzbuzoval ve stěžovateli dojem, že lhůta pro vydání rozhodnutí stále běží. Poprvé však žalovaný lhůtu prodloužil až šest měsíců poté, co uplynula zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí. Již to svědčilo o jeho nečinnosti, a již tehdy stěžovatel mohl a měl využít dostupné prostředky ochrany před nečinností – tedy podnět k nadřízenému orgánu podle § 80 správního řádu a poté správní žalobu podle § 80 s. ř. s. Názoru stěžovatele, podle nějž lhůta pro podání žaloby počala běžet až 6. 5. 2017, nelze přisvědčit, neboť to popírá existenci lhůty stanovené v § 80 odst. 1 s. ř. s. (*do jednoho roku ode dne, kdy marně uplynula lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí*) a je to i nesmyslné, protože v projednávané věci podal stěžovatel žalobu již dne 30. 11. 2016 (pokud by tedy byl jeho názor správný, žaloba by musela být odmítnuta nikoli pro opožděnost, ale pro předčasnost).

[13] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2017, čj. 1 Azs 270/2016-32, ve kterém soud vyložil povahu lhůty podle § 80 odst. 1 s. ř. s. NSS v něm dospěl k závěru, že lhůta pro podání žaloby na ochranu před nečinností se odvíjí od marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, bez ohledu na skutečnost, že nadřízený správní orgán tuto lhůtu prodlouží či nově stanoví. Podobně platí, že pokud správní orgán přerušil řízení až po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, nemá toto přerušení za následek obnovení lhůty pro rozhodnutí správního orgánu, a tedy ani nijak neovlivňuje běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby. Počátek lhůty pro podání nečinnostní žaloby musí být pro účastníka správního řízení a potenciálního žalobce stanoven jednoznačně, aby se v situaci, kdy lhůta pro vydání rozhodnutí již uplynula, mohl spolehnout, že během jednoho roku od uplynutí uvedené lhůty může skutečně podat nečinnostní žalobu (viz rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2013, čj. 5 Ans 4/2012-20, č. 2871/2013 Sb. NSS, a ze dne 18. 1. 2017, čj. 8 As 88/2016-32).

[14] Tyto závěry lze vztáhnout i na projednávanou věc, neboť pokud přerušení řízení po marném uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí neovlivní běh lhůty podle § 80 odst. 1 s. ř. s., tím spíše jej nemůže ovlivnit opožděné vyrozumění o prodloužení lhůty

pro vydání rozhodnutí. Počítání běhu žalobní lhůty již od marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, kterou stanoví zákon, je v souladu s požadavkem, aby počátek běhu žalobní lhůty byl určen jednoznačně.

[15] Jestliže není rozhodnutí vydáno ve lhůtách stanovených zákonem, je správní orgán již bez dalšího nečinný (viz rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2012, čj. 2 Ans 14/2012-41, č. 2785/2013 Sb. NSS). Žalovaný byl proto nečinný již okamžikem, kdy mu uběhla lhůta pro vydání rozhodnutí, neboť stanovenou lhůtu překročil a prodloužil ji až po jejím uplynutí. Proto bylo namístě domáhat se přijetí opatření proti nečinnosti již v průběhu roku 2015, a nikoli až v květnu 2016, a v návaznosti na to pak podat žalobu.

[16] Stěžovatel považuje výklad městského soudu za formalistický; NSS však má stejně jako městský soud za to, že pojem „*lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí*“ nelze vykládat extenzivně (tedy i jako „*lhůta pro vydání rozhodnutí, kterou správní orgán dodatečně stanovil po uplynutí lhůty zákonné*“). Při extenzivním výkladu by správní orgán mohl lhůtu pro vydání rozhodnutí libovolně prodlužovat, čímž by významně ztěžoval účastníkům řízení možnost obrany před nečinností (viz rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2017, čj. 9 Azs 344/2016-22).

[17] V určitých případech se lze domáhat ochrany proti nečinnosti i před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, čj. 2 Ans 3/2007-120). Stěžovatel proto mohl podat nečinnostní žalobu v běžící lhůtě (tedy již v roce 2015) navzdory tomu, že žalovaný prodloužil lhůtu pro vydání rozhodnutí, pokud žalovaný ve skutečnosti neprováděl v řízení žádné úkony, a byl tedy fakticky nečinný.

[18] Lhůta pro vydání rozhodnutí o stěžovatelově žádosti tedy marně uplynula 29. 10. 2014. I kdyby stěžovatel vyčkával, zda správní orgán rozhodne v (nové) lhůtě do 28. 7. 2015, kterou stanovil vyrozuměním, po marném uplynutí této lhůty měl stěžovatel další tři měsíce na to, aby se domáhal ochrany proti nečinnosti, neboť lhůta pro žalobu na ochranu proti nečinnosti uplynula až 29. 10. 2015. Pokud by soud přihlédl k opakovanému prodlužování lhůty pro vydání rozhodnutí, aniž však jejich prodloužení reálně vedlo žalovaného k vydání rozhodnutí ve věci samé, pouze by se tím oddalovalo poskytnutí ochrany právu na vydání rozhodnutí. Takový výklad by pak ve výsledku byl v neprospěch samotného účastníka. NSS se proto ztotožnil se závěrem městského soudu o opožděnosti žaloby. Lhůta pro podání nečinnostní žaloby je lhůtou stejně přísnou jako lhůty pro podání jiných žalob podle soudního řádu správního; žádnou z nich nelze prominout či „zmírňovat“ extenzivním výkladem, a to ani v případě, že účastník je cizincem a osobou neznalou práva, která nemá přehled o běhu lhůt pro podání správní žaloby. Stěžovatel v této věci však byl od počátku správního řízení zastoupen, v řízení za něj jednaly právně vzdělané osoby angažované ve spolku, jehož náplní je právní pomoc cizincům a uprchlíkům.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

pokračování

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[21] Ustanovený zástupce, advokát Mgr. Bc. Filip Schmidt, LL. M., provedl v řízení před NSS dva úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení a písemné podání soudu ve věci samé (doplnění kasační stížnosti) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif). Za dva úkony právní služby náleží odměna ve výši 6 200 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu a dále 600 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Jelikož je zástupce plátcem DPH, soud zvýšil odměnu o částku 1 428 Kč odpovídající DPH ve výši 21 %, celkem tedy odměna činí 8 228 Kč. Tato částka bude zástupci vyplacena z účtu NSS do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 21. prosince 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu