U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **S. M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2019, č. j. 6 A 149/2017 - 94,

takto:

I. Kasační stížnost **se odmítá.**

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a usnesení městského soudu

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 9. 2011, č. j. OAM-10/LE-18-PA03-2010, neudělil žalobci mezinárodní ochranu. Toto rozhodnutí (společně s rozsudkem Městského soudu v Praze) zrušil k žalobcově kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 16. 5. 2013, č. j. 5 Azs 10/2012 – 68, č. 2918/2013 Sb. NSS, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[2] Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 15. 12. 2013, č. j. OAM-10/LE-18-K01-R2-2010, žalobci mezinárodní ochranu opětovně neudělil. Rozsudkem ze dne 22. 11. 2016, č. j. 2 Azs 221/2016 - 42, Nejvyšší správní soud rozhodnutí žalovaného společně s rozsudkem městského soudu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Žalobou ze dne 19. 6. 2017 se žalobce u městského soudu domáhal ochrany před nečinností žalovaného v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Uvedl, že po zrušení posledního rozhodnutí (od 22. 11. 2016), žalovaný dosud nerozhodl, ač byl s věcí podrobně seznámen a navíc měl jasně vyjádřený právní názor kasačního soudu, který musí respektovat.

[4] Žalovaný dne 9. 1. 2019 vydal ve věci rozhodnutí č. j. OAM-10/LE-18K10-R3-2010. Žalobce vzal poté žalobu zpět. Současně se zpětvzetím žaloby požádal o přiznání náhrady nákladů soudního řízení, neboť žalobu vzal zpět z důvodu pozdějšího chování žalovaného.

[5] Městský soud v záhlaví popsaným usnesením řízení zastavil (výrok I.), rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.) a že se žalobci vrací zaplacený soudní poplatek (výrok III.). K výroku I. uvedl, že došlo ke zpětvzetí žaloby, řízení proto podle § 47 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.), zastavil. Ve vztahu k výroku II. vycházel městský soud z § 60 odst. 3 s. ř. s. V řízení o nečinnostní žalobě nepřichází v úvahu uspokojení navrhovatele; posuzoval proto, zda ke zpětvzetí žaloby došlo pro pozdější chování žalovaného. Současně pro účely posouzení důvodnosti přiznání náhrady nákladů řízení posuzoval, zda by žaloba jinak byla důvodná. Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný byl v průběhu správního řízení nečinný. Podmínky pro postup podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. přesto nebyly splněny - pokud by žalobce nevzal žalobu zpět, byla by odmítnuta pro nesplnění podmínek řízení o nečinnostní žalobě podle § 79 a násl. s. ř. s. Žalobce sice uplatnil opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, ale v době, kdy ještě neuplynula šestiměsíční lhůta podle § 27 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (návrh podal dne 20. 2. 2017). Ta počala běžet právní mocí rozsudku ze dne č. j. 2 Azs 221/2016 - 42 (tedy 23. 11. 2016), a skončila dne 23. 5. 2017. Podmínky pro přiznání práva na náhradu nákladů řízení žalobci tak nebyly splněny.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti usnesení městského soudu brojí žalobce (stěžovatel) kasační stížností.

[7] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že nevyčerpal bezvýsledně prostředky procesní ochrany před nečinností. Usnesení je nesrozumitelné, neboť ke zpětvzetí žaloby vedlo právě uspokojení stěžovatele, nicméně městský soud uvedl, že u žalob na ochranu proti nečinnosti uspokojení žalobce v úvahu nepřichází. Úvaha, zda ke zpětvzetí došlo pro pozdější jednání odpůrce, či uspokojení žalobce, je v dané věci spíše nadbytečná. Důvodnost podání žaloby je třeba posuzovat z hlediska procesního, nikoli hmotněprávního.

[8] Ve stěžovatelově věci neexistoval (po zrušení rozhodnutí žalovaného kasačním soudem) důvod, pro který by nové rozhodnutí mělo být vydáno ve lhůtě delší než okamžitě a bez zbytečného odkladu. Navzdory tomu bylo rozhodnutí vydáno až dne 9. 1. 2019, tedy daleko za maximálními myslitelnými lhůtami obsaženými v § 27 zákona o azylu. Návrh na provedení opatření proti nečinnosti je možno uplatnit ještě během maximální šestiměsíční lhůty pro vydání rozhodnutí. Žalovaný ostatně konkludentně potvrdil, že k nečinnosti dochází, neboť na podnět dlouhé měsíce nereagoval, a to ani po uplynutí šestiměsíční lhůty, nemluvě o třicetidenní lhůtě. Teprve po jejím uplynutí odmítl provést opatření proti nečinnosti (31. 5. 2017) s odkazem na prodloužený termín pro vydání rozhodnutí do 23. 5. 2017.

[9] Stěžovatel požaduje zrušení napadeného usnesení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že nebyl nečinný. Je podstatné, že dne 9. 1. 2019 ve věci vydal rozhodnutí. Žalovaný ve stěžovatelově případě činil nezbytné úkony ke zjištění skutečného stavu věci. Ztotožňuje se s usnesením městského soudu a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Před věcným posouzením kasační stížnosti se soud nejprve zabýval otázkou její přípustnosti.

[12] Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. je kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, nepřípustná. Jde o normu obecnou, aplikovatelnou bez ohledu na typ žaloby či návrhu, o němž přísluší rozhodnout soudu ve správním soudnictví (§ 4 s. ř. s.). Jinými slovy, zákon nepřipouští kasační stížnost, je-li jejím jediným důvodem napadení výroku o nákladech řízení. Pokud je podána taková kasační stížnost, musí být pro nepřípustnost odmítnuta, byť by Nejvyšší správní soud seznal, že rozhodnutí soudu o nákladech řízení není správné.

[13] Stěžovatel napadl usnesení městského soudu v celém rozsahu, tj. jak výrok o zastavení řízení, tak výroky o nákladech řízení, a navrhuje také zrušení všech výroků usnesení.

[14] Stěžovatel nicméně v kasační stížnosti neuvádí žádné námitky, kterými by brojil proti výroku I. o zastavení řízení, který je důsledkem jím učiněného procesního úkonu - zpětvzetí žaloby na ochranu nečinnosti. Stěžovatel svou kasační stížností nechce dosáhnout, aby soud v řízení pokračoval a žalobu meritorně projednal. Takto neargumentuje a ani nezpochybňuje správnost postupu soudu, který žalobu věcně neprojednal. Veškerá kasační argumentace směřuje proti správnosti závěrů vyslovených městským soudem ve vztahu k výroku II. týkajícího se nepřiznání náhrady nákladů řízení žádnému z účastníků. Stěžovatel tak ve skutečnosti brojí proti pouze výroku o nákladech řízení, byť formálně napadl i výrok o zastavení řízení.

[15] Kasační stížnost podaná výlučně proti výroku o nákladech řízení je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřípustná a je třeba ji podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítnout (k otázce přípustnosti kasační stížnosti při výroku o nákladech podrobněji viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64, č. 2116/2010 Sb. NSS). Z důvodu její nepřípustnosti se soud nemohl věcně zabývat uplatněnými kasačními námitkami.

[16] Soud závěrem, bez ohledu na shora uvedené, musí vůči usnesení městského soudu učinit dvě poznámky. První se vztahuje k výroku III. napadeného usnesení a širší otázky povinnosti hradit v daném soudním řízení soudní poplatek. Podle § 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/199 Sb., o soudních poplatcích, se od poplatku osvobozují cizinci v řízení ve věcech mezinárodní ochrany (...). Jak vyložil rozšířený senát v rozsudku ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4 Ans 11/2013 - 25, č. 3152/2015 Sb. NSS, pojem „řízení ve věci“ v zákoně o soudních poplatcích je třeba vykládat tak, že se nejedná pouze o řízení o žalobách proti rozhodnutím, ale též o jiné žalobní typy (nečinnostní, zásahová žaloba). Pojem „věc“ není možno vykládat restriktivně, jako tomu je v případě § 31 odst. 2 s. ř. s., neboť smysl a účel obou ustanovení je odlišný. Je proto nutno volit výklad doslovný.

[17] Byť se rozšířený senát primárně zabýval výkladem ustanovení zákona o soudních poplatcích týkajících se věcného, nikoli osobního, osvobození od soudních poplatků, lze shora shrnuté obecné závěry plně vztáhnout i na výklad pojmu „věc“ obsaženého v § 11 odst. 2 zákona o soudních poplatcích, který reguluje právě osobní osvobození. I v tomto případě by totiž bylo zcela absurdní požadovat úhradu soudního poplatku po navrhovateli, který je v řízení o žalobě proti rozhodnutí o mezinárodní ochraně od soudního poplatku osvobozen, v řízení o nečinnostní žalobě (tedy za situace, kdy tvrdí, že správní orgán je v prodlení s vydáním rozhodnutí). Důvody osvobození ve věcech nečinnostních jsou z povahy věci ještě intenzivnější než důvody osvobození ve věcech žaloby proti rozhodnutí (arg. *a fortiori*, konkrétně *a minori ad maius*). Navrhovatel tak byl v daném řízení od placení soudního poplatku osvobozen, k jeho platbě nebyl povinen, a je proto třeba mu soudní poplatek v plné výši vrátit (§ 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

[18] Zadruhé, Nejvyšší správní soud je nucen zdůraznit, že v dané věci městský soud projednával žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Jedná se o typ žaloby, která má poskytnout adresátům veřejné správy rychlou a účinnou ochranu před nečinností, kterou nebyly správní orgány schopny (nebo ochotny) odstranit samy. Aby byla ochrana poskytovaná správními soudy v tomto typu řízení efektivní a splňovala svůj účel, musí být poskytnuta v přiměřené lhůtě. Ostatně proto je také tento typ žalob zařazen v § 56 odst. 3 s. ř. s. mezi věci, které je soud povinen projednat a rozhodnout v přednostním režimu (k čemuž je nutno dodat, že podle citovaného ustanovení jsou přednostně projednávány též návrhy ve věcech mezinárodní ochrany). V posuzované věci stěžovatel žalobu k městskému soudu podal dne 26. 6. 2017, řízení o ní bylo skončeno až dne 8. 3. 2019 (resp. nabytím právní moci usnesení dne 11. 3. 2019). Dobu téměř dvou let pro projednání a rozhodnutí ve věci nečinnostní žaloby nelze považovat za přiměřenou, a to tím spíše za situace, kdy městský soud v usnesení o zastavení řízení označil stěžovatelův návrh za zjevně nepřípustný (aniž by tímto Nejvyšší správní soud jakkoli hodnotil správnost tohoto závěru).

[19] Poté, co byla věc procesně připravena k rozhodnutí (tedy od září 2017), městský soud učinil namísto meritorního rozhodnutí ve věci devět dotazů žalovanému na stav řízení o stěžovatelově žádosti (dotazy byly podávány přibližně vždy po dvou měsících). Poté, co se od žalovaného dne 14. 2. 2019 dozvěděl, že rozhodnutí bylo vydáno a nabylo právní moci, vyzval stěžovatele, aby sdělil, zda nedošlo ke změně procesního stanoviska. Následně vzal stěžovatel žalobu zpět. Tato „vyčkávací“ strategie městského soudu je v příkrém rozporu s účelem nečinnostní žaloby, která má sloužit k rychlé a efektivní nápravě závadného stavu. Postup, kterým soud řízení fakticky dovede do situace, kdy se žaloba stane nedůvodnou a pro žalobce je nejvýhodnější (právě z hlediska nákladů řízení) vzít svůj návrh zpět, zcela vyprazdňuje institut nečinnostní žaloby, a je třeba jej důrazně odmítnout.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. Byl-li návrh odmítnut, nemá žádný z účastníků nárok na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 17. července 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu