

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **Z. Z.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Cigánkova 1861/2, Praha 4 – Chodov, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2012, čj. 10 A 139/2011 - 48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 5000 Kč, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d ň ě n í :

I.

[1] Žalobce se žalobou na ochranu proti nečinnosti, doručenou Městskému soudu v Praze dne 24. 6. 2011, domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí o žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky. Řízení ve věci žádosti žalobce, která je u žalovaného vedena pod čj. OAM-2714-54/PP-2011, bylo zahájeno dne 7. 2. 2011. Žalobce má za to, že splňuje podmínku dle § 87b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jelikož sdílí společnou domácnost s občanem EU - nezletilým D. Z., dříve D. P.

[2] Podáním ze dne 24. 5. 2012 vzal žalobce žalobu v plném rozsahu zpět s odůvodněním, že žalovaný vydal požadované rozhodnutí dne 16. 4. 2012 pod čj. OAM-2714-54/PP-2011. Žalobce uplatnil nárok na náhradu nákladů řízení.

II.

[3] Městský soud usnesením ze dne 30. 5. 2012, čj. 10 A 139/2011 - 48, zastavil řízení o žalobě na základě § 47 s. ř. s. (výrok I.) a dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.).

[4] Pro požadavek žalobce na náhradu nákladů řízení bylo podle městského soudu podstatné, zda žalobce podal opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu, a zda vyčkal uplynutí lhůty 30 dnů, kterou správní řád v § 71 odst. 3 stanoví pro rozhodnutí správního orgánu. Soud vyšel z toho, že po podání žádosti žalobcem byly správním orgánem až do 16. 5. 2011 prováděny úkony (šetření na adrese pobytu, výslech žalobce, předvolání matky nezl. D. Z.). Dne 16. 5. 2011 žalobce doplnil svoji žádost o požadované doklady vyjma nového dokladu o pojištění. Žalobce elektronicky dne 23. 5. 2011 odeslal návrh na opatření proti nečinnosti s tím, že v současné době má správní orgán k dispozici již veškeré podklady a náležitosti nezbytné pro vydání rozhodnutí (ve správním spise tento návrh není). Žalovaný tento návrh postoupil se stanoviskem ze dne 26. 5. 2011 Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Třicetidenní lhůta stanovená správním řádem v § 71 odst. 3 by tak uplynula nejdříve 23. 6. 2011, což je přesně i den, kdy žalobce podal svoji žalobu k poštovní přepravě. Žalobce tak nevyčkal uplynutí přiměřené lhůty k doručení usnesení o případném odstranění nečinnosti ze strany nadřízeného orgánu (které bylo vydáno dne 1. 7. 2011 a doručeno žalovanému dne 4. 8. 2011).

[5] Městský soud z obsahu spisu zrekapituloval, že žalobce doplnil dokumenty potřebné k rozhodnutí o žádosti o povolení k přechodnému pobytu až dne 16. 5. 2011; mezi nimi i rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 29. 4. 2010, kterým bylo určeno, že otcem nezl. D. P., není L. P. Platnost pojištění přitom končila již dne 9. 6. 2011. Žalobce dne 1. 3. 2011 přiznal, že mu pod jím vymyšlenou identitou S. D. bylo uloženo správní vyhoštění na 5 let, neboť při kontrole v roce 2006 předložil falešný cestovní doklad Vietnamu na jméno N. V. Q. Správní orgán si dne 13. 12. 2011 vyžádal zapůjčení spisového materiálu týkajícího se matky D. Z. a současně učinil dotaz na Velvyslanectví Čínské lidové republiky v Praze, které posléze potvrdilo správnost žalobcovy aktuální identity. V řízení bylo dále zjištěno, že žalobce nebyl v době podání předmětné žádosti oprávněn pobývat na území České republiky, neboť byl do 5. 6. 2011 evidován v evidenci nežádoucích osob. Žalobce se svou bývalou manželkou očekával narození nezl. D. v době platnosti správního vyhoštění; tuto skutečnost ovšem v řízení o správním vyhoštění nesdělil. Správní orgán v rozhodnutí ve věci žádosti žalobce uzavřel, že žalobce tyto skutečnosti zatajil proto, aby mohl být do rodného listu nezl. D. zapsán jako otec L. P. (jak sám potvrdil za úplaty) a aby dítě mělo české státní občanství a matka dostala povolení k pobytu. Žalobce se až následně, po určení biologického otcovství, dovolával přiznání pobytového povolení.

[6] Městský soud na základě podrobně popsaného skutkového stavu dospěl k závěru, že žalovaný nerozhodl v zákonem předpokládané lhůtě (ani ve lhůtě stanovené nadřízeným orgánem). Stalo se tak ovšem z důvodů v podstatné míře ležících na straně žalobce, jednak proto, že k žádosti nepřipojil požadované doklady a jednak pro pochybnosti o jeho identitě a jeho vztahu k nezl. D., jehož se žalobce dovolával. Žalobce zavinil sám příčinu těmto pochybnostem, jelikož uváděl nepravdivé údaje s cílem získat pro sebe a ostatní blízké povolení k pobytu. Žalovaný podle městského soudu postupoval v souladu se zákonem, pokud nejprve ověřoval skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci samé. Městský soud proto žalobci právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal a rozhodl o nákladech řízení podle § 60 odst. 3 věta první s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo.

III.

[7] Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel nejprve poukázal na část odůvodnění napadeného usnesení, v němž městský soud uvedl, že třicetidenní lhůta stanovená v § 71 odst. 3 správního řádu uplynula dne 23. 6. 2011, což je přesně i den, kdy stěžovatel podal svoji žalobu k poštovní přepravě. Stěžovatel

tak podle městského soudu nevyčkal uplynutí přiměřené lhůty k doručení usnesení o případném odstranění nečinnosti ze strany nadřízeného správního orgánu. Z obsahu napadeného usnesení proto podle stěžovatele vyplývá, že městský soud pokládá žalobu za předčasnou. V takovém případě nemělo být řízení zastaveno, ale návrh měl být odmítnut na základě § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Stěžovatel z toho dovodil, že výrok, kterým bylo řízení o žalobě zastaveno, je v rozporu s § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., a proto je nezákonný a nepříkážatelný.

[9] Stěžovatel požádal o povolení k přechodnému pobytu již dne 21. 1. 2011, pročez k zahájení správního řízení došlo dne 7. 2. 2011. S ohledem na § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců měl správní orgán vydat rozhodnutí bezodkladně, nejpozději do 60 dnů od podání žádosti. Správní orgán v nejzazší možné lhůtě nerozhodl, proto stěžovatel podal dne 23. 5. 2011 návrh na provedení opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Jelikož ani po uplynutí dalších 30 dnů správní orgán nereagoval, stěžovatel podal dne 23. 6. 2011 žalobu na ochranu proti nečinnosti. Učinil tak až poté, co dne 22. 6. 2011 marně uplynula lhůta 30 dnů stanovená v § 71 správního řádu. Správní orgán ovšem nerozhodl ani v tzv. příkázané – třicetidenní - lhůtě. Stěžovatel proto dne 31. 8. 2011 inicioval opakovaný návrh na provedení opatření proti nečinnosti. Přestože bylo správnímu orgánu příkázáno, aby rozhodl bezodkladně, rozhodnutí vydáno nebylo.

[10] Stěžovatel zásadně nesouhlasí s městským soudem v tom, že žalovaný sice nerozhodl ve lhůtě předpokládané zákonem ani příkázané nadřízeným správním orgánem, avšak se tak stalo z důvodů ležících v podstatné míře na straně stěžovatele. Zákon o pobytu cizinců zcela jasně upravuje maximální délku pro vydání rozhodnutí, a to na 60 dnů. Pokud správní orgán ve stanovené lhůtě nerozhodne, je třeba zkoumat, zda v průběhu správního řízení nedošlo k okolnostem, které by stavěly nebo prodlužovaly lhůtu pro vydání rozhodnutí. Ze zprávy veřejného ochránce práv, na něhož se stěžovatel obrátil, vyplývá, že pokud zákon stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí, neuplatní se obecná úvaha o přiměřenosti celkové doby řízení. Stěžovatel proto nesouhlasí s argumentací městského soudu, který přistupuje ke skutkovému hodnocení případu (ke zkoumání identity stěžovatele, účelovosti jednání stěžovatele při podání žádosti); tyto závěry nemají žádného významu pro posouzení nečinnosti žalovaného.

[11] Podle stěžovatele jeho případ zcela ilustruje obecný postup žalovaného. Jediným možným způsobem, jak dosáhnout nápravy, je právě žaloba na ochranu proti nečinnosti. „Účinnost“ takové žaloby spočívá v tom, že v případě úspěchu žalobce má žalovaný povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení. Pokud tedy žalovaný pod tlakem podané žaloby vydal správní rozhodnutí, a to poté, co byl dlouhodobě nečinný, stěžovateli nezbylo než vzít žalobu zpět z důvodu pozdějšího chování odpůrce. Proto zde existuje zcela legitimní požadavek na to, aby stěžovateli byla přiznána náhrada nákladů řízení. Stěžovatel pro podporu své argumentace odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2012, čj. 2 Ans 13/2011 - 48, z jehož obsahu vyplývá, že pokud byl žalovaný 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.

IV.

[12] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. Žalovaný v průběhu řízení konal nezbytné úkony pro to, aby zjistil, zda jsou na straně stěžovatele dány zákonné podmínky pro vydání povolení k přechodnému pobytu. Žádost stěžovatele o vydání povolení k přechodnému pobytu byla zamítnuta dne 16. 4. 2012, a to na základě § 87e odst. 1 ve spojení s § 87d odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalovaný uzavřel, že usnesení městského soudu pokládá za zákonné.

V.

[13] Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupí k věcnému posuzování důvodnosti kasační stížnosti, musí se zabývat její přípustností. Soud v posuzované věci shledal, že kasační stížnost není přípustná.

[14] Stěžovatel kasační stížností napadl oba výroky usnesení městského soudu. Kvalifikované kasační důvody přitom podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V případech, kdy je kasační stížností napadáno usnesení krajského (městského) soudu o zastavení řízení, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení. Obecně platí, že v takovém případě může Nejvyšší správní soud přezkoumávat pouze splnění zákonných podmínek pro zastavení řízení a dále to, zda městský soud důvody pro zastavení řízení náležitě vtělil do odůvodnění svého usnesení.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasačními námitkami napadajícími výrok I. usnesení městského soudu o zastavení řízení. Zdejší soud neshledal tyto námitky, formálně brojící proti výroku o zastavení řízení, přípustnými. Stěžovatel svým podáním ze dne 24. 5. 2012 vzal žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v plném rozsahu zpět. Zákonou odpovědí na zpětvzetí žaloby je zastavení řízení na základě § 47 s. ř. s. Nejvyšší správní soud nepochybuje, že stěžovatel svým jednoznačným projevem vůle spočívajícím ve zpětvzetí žaloby nezamýšlel nic jiného nežli dosáhnout právě výroku o zastavení řízení. Stěžovatel prostřednictvím kasační stížnosti tedy fakticky neusiluje o změnu tohoto výroku, resp. dosažení jiného výroku: tedy výroku o odmítnutí žaloby nebo toho, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé.

[16] Nejvyšší správní soud má za to, že z odůvodnění městského soudu rozhodně nelze dovodit, že by měl v úmyslu odmítnout žalobu na základě § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Skutečnost o okamžiku podání žaloby městský soud toliko zmínil, aniž by z ní vyvozoval jakékoliv následky a vázal na ni další procesní postup ve věci. Toto hodnocení bylo součástí odůvodnění výroku o náhradě nákladů řízení, v němž městský soud rekapituloval časový a skutkový průběh věci a zdůvodňoval, proč nečinnost nebyla zapříčiněna toliko žalovaným. Nicméně, ani zamítnutí žaloby ani odmítnutí návrhu pro předčasnost nepřichází v úvahu v případě, kdy žalobce zpětvzetím žaloby dal jednoznačně najevo, že v soudním řízení nehodlá nadále pokračovat.

[17] Lze tak konstatovat, že za situace, kdy skutečným úmyslem stěžovatele není a z povahy věci ani nemůže být jiný výrok, než jakým rozhodl městský soud, brojí námitky stěžovatele proti výroku o zastavení řízení fakticky jen proti důvodům tohoto rozhodnutí. Takové stížní námitky jsou podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustné. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost proti výroku I. usnesení městského soudu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 104 odst. 2 a § 120 s. ř. s.

[18] Nejvyšší správní soud neshledal přípustnými ani zbylé kasační námitky, směřující proti nákladům řízení, které nebyly stěžovateli přiznány. Nejvyšší správní soud přihlédl k závěrům, obsaženým v usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007 - 64, č. 2116/2010 Sb. NSS, ve kterém se zabýval možností aplikace § 104 odst. 2 s. ř. s. na případy, kdy je kasační stížností napaden mimo výrok o nákladech řízení rovněž výrok ve věci samé. Rozšířený senát rozlišuje situace, kdy kasační stížnost napadá pouze výrok o nákladech řízení, od případů, kdy napadá i jiné výroky. V prvním případě je podle rozšířeného senátu třeba kasační stížnost pro nepřipustnost odmítnout, byť by bylo rozhodnutí krajského (městského) soudu o nákladech řízení věcně nesprávné, ve druhém případě je kasační stížnost přípustná.

Zákonodárce nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení, ale hodlal jej umožnit tam, kdy Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává výrok o věci samé. Podle rozšířeného senátu jsou z přezkumu vyloučeny nejen kasační stížnosti, které směřují pouze proti výroku o nákladech řízení, ale i ty, které obsahují námitky proti výroku o věci samé, ale ty jsou z hlediska ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné.

[19] Skutečnost, že Nejvyšší správní soud shledal nepřipustnost kasačních námitek směřujících do výroku o zastavení řízení, vylučuje, aby se Nejvyšší správní soud věcně zabýval námitkami brojícími pouze proti výroku o nákladech řízení, a to nezávisle na tom, zda by byly případně důvodné či nikoliv. I v této části proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 104 odst. 2 a § 120 s. ř. s.

[20] K odkazu stěžovatele na rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 2. 2012, čj. 2 Ans 13/2011 - 48, je třeba konstatovat, že stěžovatelem poukazované závěry o právu na náhradu nákladů řízení by byly na místě pouze za předpokladu, kdy by jeho kasační námitky byly shledány přípustnými. V nyní posuzovaném případě se ovšem nejedná o totožnou situaci, neboť Nejvyšší správní soud, na rozdíl od věci řešené pod sp. zn. 2 Ans 13/2011, neshledal kasační námitky směřující proti výroku o zastavení řízení přípustnými. Podstata a přípustnost kasační námitky spočívala v uvedené věci v tom, zda bylo v daném případě na místě zastavit řízení podle § 47 písm. a), nebo podle písm. b) s. ř. s., a zda byly splněny podmínky pro uspokojení navrhovatele stanovené v § 62 s. ř. s. Městský soud se však nezabýval v nyní projednávané věci tím, zda byl případně stěžovatel postupem žalovaného uspokojen. Proto není případný odkaz stěžovatele na uvedený rozsudek.

[21] Stěžovatel trval na tom, aby Nejvyšší správní soud nařídil ve věci jednání. Soud podle § 109 odst. 2 s. ř. s. o kasační stížnosti zpravidla rozhoduje bez nařízení jednání. Výjimkou jsou případy, kdy soud provádí dokazování, a dále případy, kdy soud uzná nařízení jednání za vhodné. Důvodem, pro který by Nejvyšší správní soud musel bez dalšího shledání vhodnosti nařídít jednání, není samotná žádost účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, čj. 8 Aps 1/2005 - 82). Nejvyšší správní soud neshledal v posuzované věci důvody pro nařízení ústního jednání k projednání věci.

[22] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., podle něž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

[23] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla odmítnuta před prvním jednáním, Nejvyšší správní soud na základě § 10 odst. 3 *in fine* zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl, že se stěžovateli vrací zaplacený soudní poplatek v plné výši. Soudní poplatek ve výši 5000 Kč bude stěžovateli vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

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

V Brně 10. ledna 2013

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu