



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **S. B., státní příslušnost Alžírsko**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Praha 7, Nad štolou 3, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu,

t a k t o:

- I. Žalovaný je povinen ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku vydat rozhodnutí ve věci žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce se včas podanou žalobou dne 25. 3. 2013 domáhal ochrany před nečinností správního orgánu a žádala, aby soud uložil žalovanému Ministerstvu vnitra, Odbor azylové a migrační politiky, povinnost, aby ve věci žádosti o udělení mezinárodní ochrany žalobce pana S. B., nar. X, vydal rozhodnutí, a to ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Žalobce namítal, že dne 10. 3. 2010 podal v České republice žádost o udělení mezinárodní ochrany, dne 17. 3. 2010 byl s ním proveden pohovor. Následně dne 7. 4. 2010 obdržel rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2010, že mu mezinárodní ochrana udělena nebyla. Krajský soud v Brně vyhověl jeho žalobě a rozsudkem č. j. 56 Az 50ú2010-30 ze dne 31. 1. 2011, který nabyt právní moci dne 4. 3. 2011, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Posléze dne 9. 8. 2011 byl s žalobcem proveden doplňující pohovor. Dále byla žalobci opakovaně doručována sdělení o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí, naposledy do 22. 5. 2013.

Žalobce tvrdil, že podal podnět k opatření proti nečinnosti k ministru vnitra dne 15. 2. 2013, avšak na tento podnět ke dni podání žaloby neobdržel odpověď.

Z vyjádření žalovaného Ministerstva vnitra ze dne 21. 5. 2013 zjistil Městský soud v Praze, že v daném případě nelze hovořit o jakékoliv nečinnosti. Správní orgán byl především vázán zrušujícím rozsudkem Krajského soudu v Brně č. j. 56 Az 50/2010-30 ze dne 31. 1. 2011, který mu uložil doplnit dokazování a rozhodnout na základě nově zjištěného stavu věci. Pokud sám žalobce doplňuje svá tvrzení důkazy, potom je nezbytné tyto důkazy provést a vyhodnotit, k čemuž slouží možnost opakovaného prodlužování lhůty pro vydání rozhodnutí, kterou poskytnul zákonodárce správnímu orgánu v ustanovení § 27 odst. 1 zákona o azylu.

Městský soud v Praze ve věci rozhodl bez jednání, neboť k výzvě soudu podle § 51 odst. 1 soudního řádu správního se žalobce ani žalovaný nevyjádřili.

Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce průběžně předkládá správnímu orgánu stanoviska účastníka řízení o mezinárodní ochraně a návrhy důkazu, naposledy dne 9. 11. 2012. V tomto podání uváděl, že státní moc Alžírské republiky systematicky potlačuje výkon křesťanské náboženské víry. Odkazoval na zprávu organizace Portes Ouvertes, kterou předložil dne 10. 8. 2011, dále potom na zprávu Amnesty International o dodržování lidských práv v Alžírsku v roce 2012. Odkazoval na řadu internetových stránek konkrétně citovaných v anglickém jazyce <http://www.amnesty.org/en/region/algeria/report-2012> nebo <http://www.france24.com/en/20080326-hard-times-evangelicals-algeria-algeria> nebo <http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE28/017/2007/en/8db822e9-d367-11dd-a329-2f46302a8cc6/mde280172007.enpdf> nebo <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2007/100592.htm> a znovu <http://www.amnesty.org/en/region/algeria/report-2012>

Tvrdil, že i Ministerstvo zahraničních věcí České republiky má přiznávat, že bezpečnostní situace v Alžírsku je špatná a nestabilní: „Vzhledem k přetrvávající špatné a nestabilní situaci je nutné důkladně zvážit individuální turistiku do severní části Alžírsko, zejména na východ od hlavního města do oblasti Kabýlie, kde přetrvává zvýšená hrozba teroristických útoků a únosů. Jedná se především o správní regiony Bejaia, Bouira a Tizi Ouzou.“

Ze správního spisu je dále zřejmé, že žalovaný správní orgán v souvislosti s podáními žalobce provádí ve věci šetření k ověření informací žalobce. Je nesporné, že se jedná o náročná šetření v cizojazyčné agendě. Za tímto účelem bylo proto dne 21. 5. 2013 vydáno žalovaným usnesení o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí do 19. 9. 2013, které bylo žalobci předáno dne 21. 5. 2013. Městský soud v Praze považuje opakované vydání usnesení o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí v inkriminovaném případě za odůvodněné. Takovéto procesní rozhodnutí nemusí být odůvodňováno, postačí toliko vyrozumění žalobce, což žalovaný neopomenul.

Ze správního spisu soud potom zjistil, že žalobce dne 15. 2. 2013 předložil žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti adresovanou ministru vnitra Janu Kubice. O této žádosti však dosud nebylo rozhodnuto.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Městský soud v Praze rozhodoval podle ustanovení § 81 odst. 1 soudního řádu správního na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji zamítnul.

Nicméně nejvyšší správní soud vyhověl kasační stížnosti žalobce a svým rozsudkem č. j. 1 Ans 11/2013-51 ze dne 27. srpna 2013 zrušil rozsudek Městský soud v Praze č. j. 8 A 47/2013-33 ze dne 28. června 2013.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Rozhodnutí žalovaného, jímž byla žádost žalobce zamítnuta jako zjevně nedůvodná, bylo totiž zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2011, č. j. 56 Az 50/2010 – 30, který nabyl právní moci dne 4. 3. 2011. Od tohoto okamžiku byl žalovaný povinen činit veškeré potřebné úkony směřující k vydání rozhodnutí a řídit se závazným právním názorem Krajského soudu v Brně, a to v zákonem stanovené lhůtě 90 dní, kterou případně mohl přiměřeně prodloužit v souladu s § 27 odst. 1 zákona o azylu. Lhůta pro vydání rozhodnutí totiž běží znovu ode dne právní moci zrušujícího rozsudku (příp. ode dne právní moci rozhodnutí o zamítnutí či odmítnutí kasační stížnosti proti tomuto zrušujícímu rozsudku, měla-li kasační stížnost odkladný účinek), přestože správní orgán nezahajuje nové správní řízení, ale pokračuje v řízení již zahájeném [srov. rozsudek ze dne 26. 2. 2010, č. j. 5 Ans 6/2009 – 82, ve vztahu ke lhůtě pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu a § 49 odst. 2 předchozího správního řádu (č. 71/1967 Sb.)]. Pokud by žalovaný nedostál povinnosti rozhodnout v zákonné (případně řádně prodloužené) lhůtě, mohl by se dopustit nečinnosti.

Uvedenému závěru nebrání skutečnost, že lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 27 zákona o azylu je pořádková (viz žalovaným citovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 6 Azs 283/2004 – 80). Povaha pořádkové lhůty znamená, že její nedodržení nezpůsobuje nezákonnost následně vydaného rozhodnutí ve věci samé, ani tím nevzniká povinnost správního orgánu žádosti vyhovět. Pokud však správní orgán nedodrží lhůtu bezdůvodně, zejména stane-li se tak opakovaně, může být toto pochybení vyhodnoceno jako nečinnost. Nečinností se přitom rozumí nejen absolutní nečinnost správního orgánu, ale i nedůvodné průtahy v řízení, např. neprovádění procesních úkonů předpokládaných daným procesním předpisem v přiměřené časové návaznosti (blíže viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, publikované pod č. 1255/2007 Sb. NSS).

Lhůta 90 dnů by měla být zpravidla pro žalovaného dostatečná k rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. V této lhůtě by se žalovaný měl snažit co nejefektivnějším způsobem nashromáždit a posoudit všechny rozhodné skutečnosti. Je třeba uznat, že v některých složitých případech nemusí být možné v uvedené lhůtě řízení ukončit a je pak důvodné (např. kvůli nutnosti překladu a studia rozsáhlých důkazních materiálů) lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit. Opakované prodlužování lhůty však musí být řádně odůvodněno konkrétními okolnostmi daného případu.

Nejvyšší správní soud proto nemohl přisvědčit Městskému soudu v Praze, že rozhodnutí o prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí nemusí být zdůvodněno. Z judikatury zdejšího soudu jednoznačně plyne, že lhůta pro vydání rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 27 odst. 1 zákona o azylu může být prodlužována pouze ve výjimečných a řádně odůvodněných případech. Opakované prodloužení lhůty odůvodněné pouze obecným tvrzením, že doposud nebylo shromážděno dostatečné množství podkladů pro vydání rozhodnutí, nelze považovat za přiměřené (viz rozsudek ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 Ans 19/2012 – 43, nebo žalobcem i žalovaným uváděný rozsudek ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Ans 14/2012 – 35). K argumentaci žalovaného, že posledně uváděné rozhodnutí není možné považovat za precedent pro projednávanou věc, soud podotýká, že skutkově a právně se jedná prakticky o věc totožnou, a proto je rozhodující senát povinen se již zaujatým názorem řídit. Pokud by se jím řídit nehodlal, musel by věc předložit k rozhodnutí rozšířenému senátu (§ 17 s. ř. s.), k čemuž ovšem sám neshledal důvod a ani žalovaný k takovému postupu nenabídl žádné relevantní argumenty.

Nejvyšší správní soud nepochyboval, že procedurální směrnice nebrání požadavku, aby lhůta k vydání rozhodnutí byla prodlužována jen v případech, kdy to odůvodňují okolnosti posuzované věci. Směrnice ponechává podrobnou úpravu podmínek pro vyřizování žádostí na členských státech. Zdejšímu soudu proto přes postavení soudu posledního stupně nevznikla povinnost obrátit se na Soudní dvůr, protože v posuzované věci nevznikly žádné výkladové pochybnosti (viz čl. 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie a rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, 283/81, bod 16 a násl.).

Pro posouzení, zda byl stěžovatel nečinný, bylo třeba zjistit, jaké úkony stěžovatel činil v průběhu správního řízení po nabytí právního rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2011, č. j. 56 Az 50/2010 – 30, a tyto úkony následně vyhodnotit z hlediska jejich předmětu, požadavků na provádění dokazování, obsahu, nezbytnosti, náročnosti, složitosti apod. Žalovaný po dalších dvou měsících přistoupil k provedení doplňujícího pohovoru se žalobcem (dne 9. 8. 2011), přičemž žalobce následně dne 10. 8. 2011 doplnil do spisu několik dokumentů ve francouzském a německém jazyce. Provedení doplňujícího pohovoru je jistě úkonem, který by lze považovat za řádné pokračování v řízení i za důvod prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí. Ze spisu nicméně není vůbec zřejmé, proč s jeho provedením žalovaný otálel pět měsíců, ani proč po jeho provedení nepřistoupil k vydání rozhodnutí v prodloužené lhůtě (tj. do 31. 8. 2011). S přihlédnutím k dalšímu postupu žalovaného (dlouhodobé neodůvodněné otálení s vydáním rozhodnutí) Nejvyšší správní soud nemůže opožděné provedení doplňujícího pohovoru, na nějž nenavazuje rozhodnutí ve věci samé, kvalifikovat jako řádné pokračování v řízení. Ani po doplňujícím pohovoru a doložení dokumentů žalobcem tedy žalovaný nevydal rozhodnutí a jen dne 30. 8. 2011 prodloužil lhůtu k vydání rozhodnutí do 29. 11. 2011. Prodloužení lhůty bylo odůvodněno stejným obecným způsobem jako prodloužení předchozí. Toto druhé prodloužení by snad bylo možno akceptovat z důvodu, že žalovaný se potřeboval vypořádat s dokumenty předloženými žalobcem dne 10. 8. 2011. Tyto dokumenty však nebyly nijak rozsáhlé a byly ve francouzštině a němčině, tedy v jazycích nikoliv exotických, a jejich překlad do češtiny musel být záležitostí několika málo dnů. Ze správního spisu však nevyplývá, že by žalovaný činil jakékoliv úkony k překladu těchto dokumentů nebo k tomu, aby se s nimi nějak vypořádal. Ani toto prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí proto neobstojí jako úkon dosvědčující řádné pokračování v řízení.

Žalovaný následně jen opakovaně prodlužoval lhůtu k vydání rozhodnutí, aniž by byla

ze spisu patrná jakákoliv jiná jeho procesní aktivita směřující k vydání rozhodnutí ve věci samé. Prodloužení lhůty bylo vždy odůvodněno obecně jako v předcházejících případech a lhůta byla postupně prodloužena až do 19. 9. 2013. Ve spisu nejsou založeny dokumenty svědčící o tom, že by v rozhodné době žalovaný obstarával nové důkazy (případně zajišťoval jejich překlad), prováděl pohovory s žalobcem či činil jiné úkony k objasnění skutkového stavu. Toto formální prodlužování lhůty tak nelze považovat za řádné pokračování v řízení.

Za úkon učiněný v rámci správního řízení nelze považovat ani vyjádření žalovaného k žalobě či ke kasační stížnosti. Správní orgány mají v řízení před správními soudy postavení žalovaného, tedy účastníka řízení. Jejich vlastní úkon (vyjádření k žalobě či ke kasační stížnosti) nelze chápat jako výkon vlastní pravomoci ve správním řízení, tedy aktivní činnost orgánu směřující k rozhodnutí o právech či povinnostech jeho účastníků, ale jako uplatnění procesních práv účastníka v soudním řízení (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49). S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaný je nečinný již od 3. 6. 2011 a jeho postup jednoznačně vykazuje znaky svévole.

Podle § 79 odst. 1 soudního řádu správního ten, kdo bezvýsledně vyčerpал 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.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ans 5/2008–164 citované ustanovení § 79 s. ř. s. vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce uplatnit, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. dal vzniknout příslušnému procesně-právnímu vztahu, a vedl soud k rozhodnutí směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva, v daném případě práva na vydání rozhodnutí či osvědčení správního orgánu. V průběhu řízení se poté zkoumá, zda žalobce tvrzenou věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp. zda se žalovaný tvrzené nečinnosti dopustil, zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován. V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná. Rozšířený senát tedy uzavřel, že posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení.

Nejvyšší správní soud v inkriminované věci dospěl k závěru, že žalovaný je nečinný již od 3. 6. 2011 a nečinným žalovaný zůstal i po podání žaloby a i poté, kdy nabyl právní moci dne 27. 9. 2013 rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ans 11/2013-51.

Jelikož žalovaný byl a dosud je ve věci nečinný, uložil mu Městský soud v Praze v souladu s § 81 odst. 2 soudního řádu správního, aby ve stanovené lhůtě v inkriminované věci vydal rozhodnutí.

Výrok o náhradě nákladů řízení soud opřel o ustanovení § 60 odst. 1 soudního řádu správního, žalobce měl sice ve věci plný úspěch, nicméně žádné náklady řízení mu nevznikly.

P o u ě n í:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 15. listopadu 2013

**JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu**

za správnost vyhotovení:
Simona Štěpinová