



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců Mgr. Daniely Zemanové, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Michala Mazance a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci **žalobce: D. H. J. C.**, zastoupeného JUDr. Janem Konečným, advokátem se sídlem Oldřichova 273/13, Praha 2, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2008, č. j. OAM-1098/VL-07-L06-PD1-2006, ve věci mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2009, č. j. 1 Az 18/2008 – 26,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2009, č. j. 1 Az 18/2008 – 26, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán“), ze dne 7. 5. 2008, č. j. OAM-1098/VL-07-L06-PD1-2006, jímž byla zamítnuta jeho žádost o prodloužení doplňkové ochrany udělené podle ust. § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), z důvodu nedodržení stanovené lhůty pro její podání ve smyslu ust. § 53a odst. 1 zákona o azylu.

Vzhledem k okolnosti, že v dané věci se jedná o kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany (dříve ve věci azylu), Nejvyšší správní soud se ve smyslu ust. § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nejprve zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikované pod č. 933/2006 Sb. NSS.

Podle tohoto usnesení je podstatným přesahem vlastních zájmů stěžovatele jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešení právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů. V zájmu stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany je pak nejenom splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti a svoji stížnost opřít o některý z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 s. ř. s., nýbrž také uvést, v čem spatřuje – v mezích kritérií přijatelnosti – v konkrétním případě podstatný přesah svých vlastních zájmů a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud předloženou kasační stížnost věcně projednat.

Ve včas podané kasační stížnosti napadl stěžovatel shora uvedený rozsudek městského soudu z důvodů obsažených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Stěžovatel uvedl, že z Kuby odcestoval již před několika lety, k čemuž mu kubánské úřady nedaly povolení, a je přesvědčen, že proto bude uvězněn. S odkazem na rozhodnutí správního orgánu, kterým mu byla udělena doplňková ochrana, a na zprávu Ministerstva zahraničních věcí USA považuje za prokázané, že nebezpečí nelidského zacházení je v jeho případě zcela reálné. Odkazuje přitom na zprávu Ministerstva zahraničních věcí USA za rok 2007 a zejména na oddíl d) této zprávy, týkající se omezování svobody pohybu (včetně cestování do zahraničí), ze které vyplývá, že Kuba je stále totalitní systém, jenž porušuje lidská práva. Stěžovatel zdůrazňuje, že zmíněná zpráva mimo jiné uvádí, že vláda vyžaduje k výjezdu povolení a potvrzuje, že i příbuzní těch, kteří emigrovali nelegálně, jsou ve své svobodě pohybu omezováni a je jim zabrán majetek. Za nelegální odjezd ze země pak hrozí vězení, přičemž podmínky ve věznicích jsou podle uvedené zprávy životu nebezpečné. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, který přes všechny tyto skutečnosti žalobu zamítl s tím, že přednostní aplikace mezinárodního práva nebyla nutná, neboť rozhodnutí správního orgánu nutně nevede k vyhoštění stěžovatele, což by bylo v rozporu s čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a

základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“). Podle městského soudu má totiž stěžovatel k dispozici jiné procesní nástroje, zejména splňuje podmínky předpokládané ust. § 66 a § 67 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Stěžovatel v této souvislosti upozornil zejména na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 9 Azs 23/2007 – 64, publikované pod č. 1336/2007 Sb. NSS. Stěžovatel je tedy přesvědčen, že pokud městský soud označil jeho vyhoštění za rozporné s čl. 3 Evropské úmluvy, pak měl být tento závazek zohledněn již prvním rozhodujícím orgánem, tedy Ministerstvem vnitra, resp. nyní městským soudem a rozhodnutí mělo být zrušeno, nikoliv tuto povinnost odsouvat na další entitu. Navíc podle závěrů městského soudu by touto entitou mělo být paradoxně opět Ministerstvo vnitra rozhodující o udělení trvalého pobytu podle ust. § 66 a § 67 zákona o pobytu cizinců. Podle stěžovatele však nemůže závěr městského soudu o tom, že má k dispozici jiné procesní nástroje bránící jeho vyhoštění, obstát, neboť nespadá do kategorie osob, které mohou žádat o udělení trvalého pobytu. Stěžovatel totiž není čtyři roky žadatelem o udělení mezinárodní ochrany (§ 67 zákona o pobytu cizinců), ani nemá žádné důvody zvláštního zřetele hodné pro žádost podle ust. § 67 i § 66 odst. 1 písm. b) téhož zákona, která jediná by teoreticky přicházela v úvahu. Nicméně jelikož stěžovatel není držitelem víza nad 90 dnů, musel by i tuto žádost podle ust. § 66 téhož zákona podávat na zastupitelském úřadě na Kubě. Stěžovatel navíc podotýká, že zde nebylo zapotřebí odhlížet od kogentní procesní normy, ale správní orgán mohl s ohledem na mezinárodní závazky využít možnost zmeškání lhůty prominout. Vzhledem k tomu, že stěžovateli hrozí na Kubě nelidské a ponižující zacházení, je rozhodnutí správního orgánu v rozporu s čl. 3 Evropské úmluvy a městský soud měl rozhodnutí zrušit. K přijatelnosti kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že městský soud se dopustil zásadního pochybení při výkladu právních norem, které má dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Navíc se domnívá, že otázka neprodlužování doplňkové ochrany z důvodu nedodržení lhůty stanovené v ust. § 53a zákona o azylu nebyla Nejvyšším správním soudem dosud řešena a názor Nejvyššího správního soudu je tedy zásadní i z hlediska jednotné judikatury. Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ze dne 24. 6. 2009 správní orgán popřel oprávněnost podané kasační stížnosti, neboť jak své rozhodnutí, tak i rozsudek městského soudu pokládá za vydané v souladu s právními předpisy. Správní orgán i ve věci řízení o podané kasační stížnosti plně odkazuje na správní spis, zejména na vlastní podání a výpovědi stěžovatele učiněné ve správním řízení. Zdůrazňuje, že postupoval v souladu s ust. § 53a zákona o azylu, v němž je výslovně zakotvena lhůta nejpozději třiceti dnů před uplynutím doby, na niž je doplňková ochrana udělena, jako doba, dokdy je možno podat žádost o prodloužení doplňkové ochrany. Tuto lhůtu stěžovatel nedodržel a nebyla u něj zjištěna žádná překážka na jeho vůli nezávislá, jež by mu v podání této žádosti v řádném termínu zabránila. Žádnou takovou

skutečnost ani sám stěžovatel netvrdil. Správní orgán je přesvědčen, že postupoval přesně podle znění zákona o azylu a jeho rozhodnutí ob stojí ve vztahu k mezinárodně-právním závazkům ČR. Správní orgán v této souvislosti odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2009, č. j. 60 Az 6/2008 - 56. Nad rámec výše uvedeného pak podotýká, že jmenovanému bezprostředně nehrozí návrat do země původu a není tudíž vystaven nebezpečí možné vážné újmy, neboť svou situaci může řešit prostřednictvím předmětných institutů zákona o azylu či zákona o pobytu cizinců. S ohledem na výše uvedené navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (ust. § 105 odst. 2 s. ř. s.).

Poté se zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a je tedy přijatelná (ust. § 104a odst. 1 s. ř. s.). Vymezením institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany se Nejvyšší správní soud podrobně věnoval ve shora citovaném usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaném pod č. 933/2006 Sb. NSS, kde dospěl k závěru, že o přijatelnou kasační stížnost se může jednat mimo jiné tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Zde je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost následné kasační stížnosti. O zásadní právní pochybení se přitom v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. A tak tomu je i v souzené věci, neboť městský soud v napadeném rozhodnutí zásadně pochybil a toto jeho pochybení mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (ust. § 104a s. ř. s.). Konkrétně se jedná o hrubé pochybení městského soudu při výkladu ust. § 53a odst. 1 zákona o azylu.

Jak je tedy patrné, zdejší soud nepřisvědčil tvrzení stěžovatele, že otázka neprodlužování doplňkové ochrany z důvodu nedodržení lhůty stanovené v ust. § 53a zákona o azylu nebyla tímto soudem dosud řešena, neboť, jak bude přiblíženo níže, tato otázka již byla předmětem rozhodování Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud proto ve vazbě na výše uvedené shledal předmětnou kasační stížnost přijatelnou a v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (ust. § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) konstatuje následující.

Podle ust. § 53a odst. 1 zákona o azylu ministerstvo udělí osobě požívající doplňkové ochrany oprávnění k pobytu na území na dobu, po kterou jí hrozí vážná újma podle § 14a, nejméně však na 1 rok, a na tuto dobu jí vydá průkaz oprávnění k pobytu, jehož náležitosti stanoví § 60a. Trvají-li důvody, pro něž byla doplňková ochrana udělena, nebo nenastanou-li důvody uvedené v § 17a, tuto dobu ministerstvo na žádost osoby požívající doplňkové ochrany podanou nejpozději 30 dnů před uplynutím doby, na niž jí je doplňková ochrana udělena, i opakovaně prodlouží, vždy nejméně o 1 rok; současně se prodlouží doba platnosti průkazu oprávnění k pobytu osoby požívající doplňkové ochrany. Nerozhodne-li ministerstvo o žádosti v době platnosti oprávnění k pobytu na území, prodlužuje se udělené oprávnění k pobytu na území do dne nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva o žádosti. Pokud podání žádosti ve stanovené lhůtě zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je oprávněn tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po odpadnutí těchto důvodů.

V souzené věci byla stěžovateli rozhodnutím správního orgánu ze dne 11. 1. 2007, č. j. OAM-1098/VL-07-04-2006, udělena doplňková ochrana podle ust. § 14a zákona o azylu, a to na dobu 15 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí (tj. do 13. 5. 2008). Předmětné rozhodnutí nabylo právní moci dne 13. 2. 2007. Dne 5. 5. 2008 podal stěžovatel žádost o prodloužení doplňkové ochrany podle ust. § 53a odst. 1 zákona o azylu. Rozhodnutím správního orgánu ze dne 7. 5. 2008, č. j. OAM-1098/VL-07-L06-PD1-2006, byla jeho žádost o prodloužení doplňkové ochrany zamítnuta z důvodu nedodržení stanovené lhůty pro její podání ve smyslu ust. § 53a odst. 1 zákona o azylu. Podle správního orgánu měla být žádost podána nejpozději dne 13. 4. 2008. Správní orgán současně neshledal ani důvody na vůli cizince nezávislé, které by mu bránily v podání včasné žádosti. Městský soud pak v kasační stížnosti napadeném rozsudku postup správního orgánu potvrdil.

Vzhledem ke skutečnosti, že právě takovouto situací, kdy cizinec podal žádost o prodloužení doplňkové ochrany opožděně, tj. méně než 30 dnů před uplynutím doby, na niž mu byla doplňková ochrana udělena, nicméně v době legálního pobytu na území České republiky, a s tím souvisejícím výkladem shora citovaného ust. § 53a odst. 1 zákona o azylu, se v nedávné době zabýval Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 23. 7. 2009, č. j. 1 Azs 34/2009 – 55, www.nssoud.cz, dovoluje si na něj zdejší soud v nyní projednávané věci odkázat.

Nejvyšší správní soud v uvedeném rozhodnutí dospěl k jednoznačnému závěru, že ust. § 53a odst. 1 zákona o azylu obecně neumožňuje zamítnout žádost o prodloužení doplňkové ochrany z důvodu nedodržení lhůty 30 dnů pro její podání před uplynutím doby, na niž je doplňková ochrana udělena. Své závěry odůvodnil

zejména tím, že „30denní lhůta uvedená v § 53a odst. 1 zákona o azylu je lhůtou pořádkovou, neboť s jejím nedodržením zákon nespojuje žádné právní následky Nedodržení uvedené 30denní lhůty není důvodem pro odnětí doplňkové ochrany dle § 17a zákona o azylu, není ani přestupkem dle § 93 zákona o azylu, ani přestupkem ve smyslu zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Nedodržení této lhůty není ani důvodem k zastavení řízení dle § 9 zákona o azylu v kombinaci s § 66 odst. 1 správního řádu, neboť zákon o azylu *expressis verbis* nedává možnost správnímu orgánu zastavit řízení pro nedodržení 30denní lhůty pro podání žádosti o prodloužení doplňkové ochrany a správní orgán sám bez zákonného zmocnění možnost zastavit řízení nemá.“ V návaznosti na shora uvedené pak zdejší soud zdůraznil, že „smyslem § 53a zákona o azylu je umožnit správnímu orgánu opakovaně ověřovat naplnění, resp. trvání podmínek doplňkové ochrany, pro něž byla dle § 14a zákona o azylu žadateli o prodloužení doplňkové ochrany udělena, především vzhledem k možným změnám v zemi původu žadatele. Správní orgán je oprávněn vydat negativní rozhodnutí o uvedené žádosti pouze při nenaplnění podmínek stanovených v § 14a citovaného zákona. Vzhledem k zásadě legality, zakotvené už v čl. 2 odst. 4 Ústavy, rovněž v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a v § 2 odst. 1 správního řádu správní orgán nemá možnost rozšiřovat výčet možných druhů rozhodnutí uvedených v zákoně o azylu o vlastní, v zákoně neupravené „rozhodnutí“, v tomto případě o rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení doplňkové ochrany pro nedodržení lhůty stanovené v § 53a odst. 1 zákona o azylu.“

Jak tedy potvrzuje předmětné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zákon o azylu neumožňuje správnímu orgánu vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení doplňkové ochrany z důvodu nedodržení třicetidenní lhůty, správní orgán proto nemohl v daném případě toto rozhodnutí vůbec vydat. Správní orgán měl naproti tomu ověřit trvání podmínek doplňkové ochrany, pro které byla podle ust. § 14a zákona o azylu stěžovateli jakožto žadateli o prodloužení doplňkové ochrany udělena. Případné negativní rozhodnutí je pak správní orgán oprávněn vydat pouze při nenaplnění těchto podmínek. Protože městský soud shora popsany postup správního orgánu potvrdil, když ust. § 53a odst. 1 zákona o azylu vyložil tak, že předmětné ustanovení takový postup správního orgánu umožňuje, dopustil se tím nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

Ačkoliv stěžovatel postavil nesprávný výklad ust. § 53a odst. 1 zákona o azylu především na jeho rozporu s čl. 3 Evropské úmluvy, je podle Nejvyššího správního soudu nejprve třeba odstranit nezákonnost spočívající v samotném nesprávném výkladu ust. § 53a odst. 1 zákona o azylu z hlediska vnitrostátního práva, která však vedla k situaci, kdy správním orgánem nebylo ověřováno trvání podmínek doplňkové ochrany, pro které byla podle ust. § 14a zákona o azylu stěžovateli udělena, a tím i ohroženo dodržení závazku vyplývajícího z čl. 3 Evropské úmluvy.

S ohledem na výše citované lze tedy přisvědčit námitce stěžovatele týkající se městským soudem nesprávně provedeného výkladu ust. § 53a odst. 1 zákona o azylu. V dalším řízení je proto městský soud povinen se při výkladu ust. § 53a odst. 1 zákona o azylu řídit shora predestřeným názorem Nejvyššího správního soudu.

Za tohoto stavu věci považuje Nejvyšší správní soud za bezpředmětné zabývat se podrobně dalšími námitkami stěžovatele v kasační stížnosti, neboť zjištěné pochybení městského soudu se dotýká samotné zákonnosti nyní napadaného rozhodnutí a tato skutečnost je sama o sobě důvodem pro zrušení citovaného rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení [ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] zrušil a věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem dle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (ust. § 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. srpna 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu