ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Y. P.,** zastoupený Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 A 36/2012 – 50,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 A 36/2012 – 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 A 36/2012 - 50, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“), kterou se domáhal odstranění nečinnosti Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) a uložení povinnosti, aby ve lhůtě stanovené soudem rozhodlo o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že podle zjištění učiněného při jednání i z obsahu správního spisu ministerstvo není a nebylo v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany nečinné. Lhůtu stanovenou v ust. § 27 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“) pro vydání správního rozhodnutí o stěžovatelově žádosti o udělení mezinárodní ochrany prodlužovalo zcela důvodně. Odůvodněnost prodloužení, resp. prodlužování pořádkové lhůty, vyplývá z nezbytnosti řádného prověření všech rozhodujících skutečností pro posouzení podané žádosti. Ze žádosti ministerstva ze dne 1. 2. 2012 adresovaného Ministerstvu zahraničních věcí a žádající vyjádření k některým aspektům stěžovatelova postavení ve vztahu k zemi, jejímž je státním příslušníkem, i z obsahu odpovědi tohoto ministerstva ze dne 8. 6. 2012 vyplývá, že prodlužování doby pro vydání rozhodnutí byla vedena úsilím posoudit stěžovatelovu žádost o udělení mezinárodní ochrany maximálně objektivně tak, aby nedošlo k porušení jeho práva z procesně technických příčin. Prověřování důvodů stěžovatelovy žádosti s nezbytnými úkony bylo prováděno beze všech pochybností ve prospěch stěžovatele a v jeho vlastním právním zájmu. Až z vyjádření Ministerstva zahraničních věcí ze dne 8. 6. 2012 totiž vyplynuly skutečnosti, které by mohly být právně významné pro posouzení žádosti při

jejich následném přesvědčivém ověření, zvláště ta, že obava stěžovatele ze zfalšovaného obvinění z trestného činu, který nespáchal, nebo z účelově zmanipulované daňové kontroly může být reálná. Z tohoto úhlu pohledu nelze přisvědčit interpretaci stěžovatele o nepřiměřenosti opakovaného prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí podle ust. § 27 odst. 1 zákona o azylu. Doba projednávání stěžovatelovy žádosti o udělení mezinárodní ochrany nevykazuje tvrzené průtahy a je přiměřená povaze věci a řízení o udělení mezinárodní ochrany, a to i z hledisek vyjádřených v nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 600/03, a ve stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010 (č. 58/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek), k výkladu některých ustanovení zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Udělení mezinárodní ochrany v oblasti Schengenského prostoru nelze učinit bez důkladného prověření důvodnosti žadatelovy žádosti orgány státu, na jehož území žadatel o poskytnutí mezinárodní ochrany požádal, které může být v některých případech i obtížnější, avšak vždy probíhá v jeho právním zájmu. Podle ustálené judikatury je žaloba na nečinnost podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. nedůvodná, pokud správní orgán přerušil správní řízení, přičemž okolnosti, za nichž tak učinil, odpovídají požadavkům, které pro tento procesní postup předpisy o řízení před takovým orgánem stanoví. Právě o takový případ jde v projednávané věci. Jak se prokázalo z průběhu soudního jednání i obsahu správního spisu, v řízení o stěžovatelově žádosti o udělení mezinárodní ochrany nejde o „horlivou aktivitu“ správního orgánu na poslední chvíli, která by snad měla zastřít jeho dřívější nečinnost. Naopak úkony, které ministerstvo učinilo jsou logickým a věcně i právně relevantním vyústěním řízení o stěžovatelově žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle zákona o azylu.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedl, že dne 15. 3. 2011 podal žádost o udělení mezinárodní ochrany a následně byl dne 30. 3. 2011 k věci vyslechnut. Poté mu bylo v září 2011 doručeno vyrozumění o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci řízení o udělení mezinárodní ochrany do 10. 12. 2011. V listopadu 2011 se právní zástupce stěžovatele seznámil s obsahem spisu a zjistil, že spis nebyl od doby, kdy byl proveden pracovníky ministerstva pohovor se stěžovatelem fakticky ničím doplněn. Stěžovatel přitom poskytl ministerstvu nejen maximální součinnost, ale uvedl také skutečně relevantní důvody z hlediska ust. § 12 a násl. zákona o azylu, které navíc podložil konkrétními důkazy. V neposlední řadě také požádal ministerstvo, aby jeho tvrzení verifikovalo prostřednictvím konkrétně specifikovaného správního orgánu. Podle obsahu spisu však ministerstvo neučinilo od konce března 2011 žádný úkon, nedoplnilo spis o žádné dokumenty či důkazy, ani jej nedoplnilo způsobem, který výslovně žádal stěžovatel, neboť sám není oprávněn příslušný úřad kontaktovat, respektive získat požadované údaje. Z důvodu právní opatrnosti proto požádal dne 24. 11. 2011 po nahlédnutí do spisu ministerstvo o sdělení, zda byl skutečně seznámen s jeho kompletním obsahem. Dne 6. 12. 2011 obdržel sdělení ministerstva o opětovném prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí do 9. 3. 2012. Dne 8. 12. 2011 proto podal stěžovatel žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Dne 27. 12. 2011 mu bylo doručeno stanovisko ministerstva k žádosti ze dne 24. 11. 2011, které však nijak nevysvětluje, proč nebyly činěny od 30. 3. 2011 ve věci žádné úkony, respektive pokud byly činěny, proč nejsou součástí spisu či alespoň v něm evidovány a řádně označeny. Následně obdržel stěžovatel usnesení ministerstva dne 19. 1. 2012, ze kterého vyplývá, že

žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nebylo vyhověno. Lze důvodně polemizovat s názorem ministerstva v tom směru, že dosud nedošlo k uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť ministerstvo opakovaně tuto lhůtu prodloužilo. Tento striktně formalistický přístup ministerstva by mohl při jeho akceptaci vést ke zcela absurdnímu závěru, podle kterého by ministerstvo nebylo povinno rozhodnout ani v horizontu desítek let, pokud by prodlužovalo lhůtu podle ust. § 27 zákona o azylu, aniž by ve věci činilo jakékoliv úkony. Dne 26. 1. 2012 byl realizován tzv. doplňující pohovor se stěžovatelem, který byl evidentně iniciován v příčinné souvislosti s jeho aktivitou. Vzhledem k nedoplnění obsahu správního spisu žádným listinným či jiným důkazem, neměl však v podstatě žádnou relevanci. Dne 2. 3. 2012 byl stěžovateli doručen přípis o dalším prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí, a to do 7. 6. 2012 přesto, že doplňující pohovor byl realizován již před více než dvěma měsíci. Teprve až dne 1. 2. 2012, tedy téměř po roce od podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, zaslalo ministerstvo žádost o spolupráci Ministerstvu zahraničních věcí, ačkoliv tento úkon měl a mohl být realizován již v březnu či dubnu 2011. Následně nebyl ve věci opět učiněn žádný úkon. Odpověď přišla ministerstvu dne 8. 6. 2012 a od té doby (dva měsíce) neučinilo ministerstvo z důvodu dovolených ve věci opět žádný úkon, ačkoliv z vyjádření Ministerstva zahraničních věcí bylo zřejmé, že bude učiněn vůči tomuto orgánu státní správy opětovný dotaz. Ze všech výše uvedených důvodů se proto stěžovatel důvodně domnívá, že ministerstvo bylo prokazatelně a zjevně nečinné a městský soud tak pochybil, jestliže tuto skutečnost nezjistil a žalobu zamítl. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že při posuzování žádostí o udělení mezinárodní ochrany přistupuje ke každému řízení individuálně s cílem skutečného a objektivního posouzení stavu věci. Ve věci stěžovatele koná nezbytné úkony ke zjištění skutečného stavu věci a opatření si potřebných podkladů, které by mohly být právně významné při rozhodování o stěžovatelově žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Ministerstvo dále odkázalo na správní spis a na rozsudek městského soudu. Podle jeho názoru v daném případě nebylo a není nečinné, neboť konalo a koná nezbytné úkony ke zjištění skutečného stavu věci ohledně stěžovatelem podané žádosti. Z výše uvedených důvodů navrhlo zamítnutí kasační stížnosti pro její nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpal 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.

Podle ust. § 27 odst. 1 zákona o azylu 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.

Z hlediska posouzení, zda je správní orgán nečinný či nikoliv, je třeba zjistit, jaké úkony byly v průběhu správního řízení prováděny a ty následně hodnotit z hlediska jejich předmětu, požadavků na provádění dokazování, obsahu, nezbytnosti, náročnosti, složitosti ap.

Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval tím, jaké úkony ministerstvo v průběhu řízení o stěžovatelem podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany učinilo. Podle obsahu správního spisu stěžovatel podal žádost o udělení mezinárodní ochrany dne 15. 3. 2011 a podle ust. § 10 odst. 1 zákona o azylu bylo tímto zahájeno správní řízení. Podle ust. § 27 odst. 1 věta prvá zákona o azylu mělo ministerstvo o žádosti rozhodnout nejpozději do 13. 6. 2011. Podle obsahu správního spisu v této lhůtě učinilo pouze jediný úkon, a to dne 30. 3. 2011 pohovor se stěžovatelem k podané žádosti. Poté dne 9. 6. 2011 prodloužilo lhůtu pro vydání rozhodnutí do 11. 9. 2011. V této prodloužené lhůtě neučinilo žádný úkon, pouze sdělilo přípisem ze 7. 9. 2011 stěžovateli, že prodlužuje lhůtu pro vydání správního rozhodnutí do 10. 12. 2011. Ani v tomto období nebyl učiněn ze strany ministerstva žádný úkon a dne 1. 12. 2011 byla lhůta pro vydání rozhodnutí prodloužena do 9. 3. 2012. Sdělení o prodlužování lhůty bylo vždy pouze stručně odůvodněno tak, že podklady, které k posouzení stěžovatelova případu ministerstvo shromáždilo, neumožňují vydání rozhodnutí v řádné lhůtě. Dne 9. 12. 2011 podal stěžovatel návrh na provedení opatření proti nečinnosti správního orgánu. Poté dne 4. 1. 2012 byl stěžovatel předvolán k doplňujícímu pohovoru na 26. 1. 2012. O podaném návrhu na provedení opatření proti nečinnosti správního orgánu rozhodl ministr vnitra usnesením ze dne 19. 1. 2012 tak, že mu nevyhověl s odůvodněním, že správní orgán využil zákonem danou možnost prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí, stěžovatele o tomto vyrozuměl a ke dni podání návrhu neuplynula lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci. Po provedeném doplňujícím pohovoru požádalo ministerstvo přípisem ze dne 1. 2. 2012 Ministerstvo zahraničních věcí o zjištění skutečností potřebných pro vydání rozhodnutí a následně přípisem ze dne 28. 2. 2012 sdělilo stěžovateli, že prodlužuje lhůtu pro vydání rozhodnutí do 7. 6. 2012. Přípisem ze dne 5. 6. 2012 bylo opět stěžovateli sděleno, že se lhůta pro vydání rozhodnutí prodlužuje do 5. 9. 2012. I tato další prodloužení lhůty byla vždy stroze odůvodněna pouze tím, že podklady, které ministerstvo k posouzení stěžovatelova případu shromáždilo, neumožňují vydání rozhodnutí v řádné lhůtě. Přípisem ze dne 8. 6. 2012 sdělilo Ministerstvo zahraničních věcí ministerstvu informace o zemi původu stěžovatele. Ministerstvo tak od 30. 3. 2011 do 26. 1. 2012 (cca 10 měsíců) a od 2. 2. 2012 do 8. 8. 2012 (cca 6 měsíců), tj. do dne kdy byl vydán napadený rozsudek městského soudu, neučinilo žádný procesní úkon, vyjma opakovaného prodlužování lhůty pro vydání rozhodnutí. Ministerstvo tedy po dobu delší než šestnáct měsíců neprovádělo žádné úkony ve věci. Ze správního spisu nevyplývá, že by správní řízení bylo během této doby přerušeno, jak nesprávně uvedl v napadeném rozsudku městský soud, ani z něj nejsou zřejmé žádné skutečnosti, které by odůvodňovaly opakované prodlužování lhůty podle ust. § 27 odst. 1 zákona o azylu a nevydání rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že neprovádělo-li ministerstvo žádné procesní úkony po dobu mnoha měsíců, aniž by tato pasivita byla jakkoliv opodstatněná, aniž by bylo patrné, že provedení důkazů či uskutečnění jiného procesního úkonu je třeba lhůta delší než stanoví zákon o azylu a aniž by ministerstvo uvedlo konkrétní potřebu

takového značného časového prostoru, pak tato dlouhá nečinnost ministerstva musí být považována za postup správního orgánu, proti němuž musí být účastníkovi správního řízení poskytnuta efektivní soudní ochrana.

Z výše uvedených důvodů je kasační stížnost opodstatněná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 8. listopadu 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu