

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **V. P.**, zastoupeného Mgr. Evou Krahulíkovou, advokátkou se sídlem Sámova 21, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2012, čj. 3 A 50/2012 - 43,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2012, čj. 3 A 50/2012 – 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobce opustil z důvodu svého náboženského vyznání (žalobce je svědkem Jehovovým) území Ruské federace a požádal v České republice o udělení mezinárodní ochrany. Dne 8. 3. 2011 s ním byla sepsána žádost o udělení mezinárodní ochrany, byl s ním proveden pohovor a postupně sám předkládal zprávy o situaci v zemi původu. Podle § 27 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), mělo být v jeho věci vydáno rozhodnutí do 90 dnů ode dne zahájení řízení. Tato lhůta byla žalovaným několikrát prodlužována. Žalobce podal k Ministrovi vnitra podnět k opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, tomu však nebylo usnesením ze dne 3. 5. 2012 vyhověno. Dne 19. 4. 2012 podal žalobce k městskému soudu žalobu proti nečinnosti žalovaného při vyřizování jím podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[2] Městský soud žalobu v záhlaví specifikovaným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou, neboť nečinnost žalovaného neshledal. Uvedl, že žalovaný prodlužoval lhůtu pro vydání rozhodnutí podle § 27 odst. 1 zákona o azylu zcela důvodně; odůvodněnost prodlužování pořádkové lhůty podle něj vyplývá z nezbytnosti řádného prověření všech rozhodujících skutečností pro posouzení žalobcovy žádosti. Z obsahu podání žalobce adresovaných žalovanému i odpovědí žalovaného je zřejmé úsilí posoudit žalobcovu žádost o udělení mezinárodní ochrany maximálně objektivně tak, aby nedošlo k porušení jeho práva čistě z procesně technických příčin. Prověřování důvodů žalobcovy žádosti bylo bezpochyby prováděno ve prospěch žalobce; až z citovaných vyjádření žalovaného totiž vyplynuly skutečnosti, které by mohly být právně významné pro posouzení žádosti žalobce při jejich následném přesvědčivém ověření.

[3] Doba projednávání žalobcovy žádosti je podle soudu přiměřená povaze věci a povaze řízení o udělení mezinárodní ochrany. V této souvislosti soud odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 600/03, a stanovisko občanskoprávního a obchodněprávního 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., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

II.
Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku městského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které navrhoval zrušení napadeného rozsudku z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Ve své kasační stížnosti stěžovatel nejprve shrnul dosavadní vývoj jeho situace po tom, co dne 3. 3. 2011 projevil úmysl požádat v České republice o udělení mezinárodní ochrany.

[6] Podle názoru stěžovatele nepostupoval žalovaný v řízení o udělení mezinárodní ochrany v souladu s § 6 správního řádu a porušil také čl. 38 Listiny základních práv a svobod, pročež městský soud nesprávně posoudil jeho nečinnost. Stěžovatel připomněl, že po uplynutí zákonné lhůty k vydání rozhodnutí podle § 27 odst. 1 zákona o azylu prodloužil žalovaný tuto lhůtu pětkrát, naposledy byla lhůta pro vydání rozsudku prodloužena do 27. 12. 2012, přičemž rozhodnutí nebylo ani ke dni podání kasační stížnosti vydáno. Dále upozornil na skutečnost, že to, že využil svého práva navrhovat důkazy během správního řízení, není důvodem k prodlužování tohoto řízení na sedminásobek zákonné délky. Specifika, resp. složitost dokazování ve věci mezinárodní ochrany je reflektována již samotnou zákonnou lhůtou 90 dnů, která je delší než v běžném správním řízení; v této lhůtě by proto až na výjimky mělo být řízení standardně ukončováno.

[7] Stěžovatel dále reagoval na odkaz městského soudu na stanovisko občanskoprávního a obchodněprávního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010 a uvedl, že z rozsudku soudu není jasné ani přezkoumatelné, jak tyto závěry aplikoval na nyní posuzovaný případ. Z tohoto stanoviska vyplývá, že je vždy nutno přihlédnout k následujícím kritériím: složitosti případu, chování poškozeného, postupu příslušných orgánů a významu předmětu řízení pro poškozeného. V souvislosti s uvedeným stěžovatel namítl, že svůj případ nepovažuje za výjimečně složitý, aby o něm bylo rozhodováno sedmkrát déle, než je stanovená zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí. Dále uvedl, že mu nelze přičítat k tíži, že dokládal zprávy a vyjádření do spisu. Zároveň upozornil, že doplnění do spisu neobsahovala žádné nové skutečnosti, ale pouze informace o situaci v zemi původu stěžovatele a právní posouzení jeho případu. Podle stěžovatele měl městský soud posoudit, zda zprávy vyžadované žalovaným (zpráva Ministerstva zahraničí týkající se stížnosti na postup správních orgánů, situace neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu v případě návratu a o postavení osob bez státní příslušnost – podle stěžovatele nerelevantní pro jeho věc; výroční zpráva Úřadu pro demokracii, lidská práva a práce USA o svobodě náboženstvím ve světě za rok 2011, část o Ruské federaci), obstaral žalovaný bez zbytečných odkladů, a zda se jedná o zprávy relevantní pro individuální případ stěžovatele. Zdůraznil, že dodatečný pohovor s ním ze dne 20. 11. 2012 byl proveden až 20 měsíců po provedení prvního pohovoru dne 8. 3. 2011. Významné bylo podle stěžovatele také přihlédnout k povaze řízení a důvodu podání žádosti o poskytnutí ochrany. Stěžovatel totiž již téměř 21 měsíců žije v nejistotě, přičemž stále neví, zda mu bude ochrana v České republice poskytnuta. Měl tak pouze minimální možnosti najít si zaměstnání a žije v nevyhovujících podmínkách v pobytovém středisku.

[8] Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 18. 1. 2013 uvedl žalovaný následující, pro posuzovanou věc rozhodné, skutečnosti. Ačkoliv předmětné řízení nebylo dosud uzavřeno, neznamená to, že by byl žalovaný v této věci nečinný. Ve věci již bude ve velmi brzké době rozhodnuto, neboť žalovaný již nashromáždil všechny potřebné doklady, se kterými byl stěžovatel v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu seznámen dne 19. 12. 2012 za přítomnosti kvalifikovaného tlumočníka z ruského jazyka. Poté právní zástupkyně stěžovatele uvedla, že se k tomuto vyjádří ve lhůtě do 4. 1. 2013. Z důvodu dodání dalších podkladů v anglickém jazyce stěžovatelem dne 10. 1. 2013, žalovaný prodloužil lhůtu pro vydání rozhodnutí do 27. 3. 2013. Žalovaný se dále bránil tím, že v řízení dochází k opakovanému doplňování dalších podkladů ze strany stěžovatele, žalovaný respektuje toto jeho zákonem stanovené právo a dochází k jejich seznamování obou zúčastněných stran. Průtahy v řízení tak podle žalovaného nebyly způsobeny jeho nečinností, ale naopak opakovanými vstupy ze strany stěžovatele do probíhajícího řízení doplňováním dalších dokladů. Žalovaný uvedl, že nebude-li již správní spis ze strany stěžovatele nijak doplňován, předpokládá vydání rozhodnutí, pokud možno, co nejdříve.

[9] V replice k vyjádření žalovaného ze dne 29. 1. 2013 stěžovatel uvedl, že poslední doplnění správního spisu provedl z toho důvodu, že se při seznamování s podklady rozhodnutí ze dne 19. 12. 2012 se dozvěděl, že žalovaný vycházel pouze z jedné zprávy, která se zabývala svobodou vyznání v Ruské federaci, a proto navrhl žalovanému další zprávy týkající se tohoto tématu. Stěžovateli byla pravidelně doručována informace o tom, že podklady shromážděné k řízení neumožňovaly vydání rozhodnutí o jeho žádosti;

stěžovatel se proto snažil s ním spolupracovat a předkládat mu relevantní zprávy k jeho rozhodnutí.

III.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Ze správního spisu a ze souladných vyjádření stran sporu soud zjistil, že v posuzovaném řízení byly provedeny následující úkony:

- 8. 3. 2011 byla se stěžovatelem sepsána žádost o udělení mezinárodní ochrany, tentýž den s ním byl sepsán pohovor a stěžovatel předložil žalovanému 14 stran matriálu o situaci v zemi původu v ruském jazyce a kopie svých dokladů (k přeložení doložených zpráv došlo 5. 4. 2011);

- 16. 5. 2011 doložil stěžovatel další zprávy týkající se situace svědků Jehovových, a to v anglickém, ruském a českém jazyce;

- 15. 4. 2011 městský soud zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného o nepovolení vstupu stěžovatele na území ČR;

- 16. 5. 2011 stěžovatel doplnil důkazní materiál v anglickém jazyce;

- 16. 6. 2011 byla **prodloužena lhůta** pro vydání rozhodnutí **do 4. 9. 2011;**

- 27. 7. 2011 byly doplněny důkazní materiály stěžovatelem + průvodní dopis;

- 12. 9. 2011 **prodloužena lhůta** pro vydání rozhodnutí **do 3. 12. 2011**;

- 30. 9. 2011 žalovanému bylo doručeno potvrzení o kontaktu se svědky Jehovovými;

- 29. 11. 2012 **prodloužena lhůta** pro vydání rozhodnutí **do 1. 4. 2012**;

- 16. 2. 2012 dodáno vyjádření stěžovatele ve věci žádosti o udělení mezinárodní ochrany (včetně žádosti o urychlení řízení, zde Nejvyšší správní soud neshledal, že by byly tvrzeny nové skutečnosti, jednalo se spíše o rekapitulaci již řešeného);

- 19. 3. 2012 byl doručen podnět stěžovatele na nečinnost žalovaného adresovaný Ministru vnitra (podnětu nebylo vyhověno);

- 10. 4. 2012 byla **prodloužena lhůta** pro vydání rozhodnutí **do 28. 9. 2012**, později byla **lhůta prodloužena do 27. 12. 2012;**

- 8. 6. 2012 byly doplněny důkazy ze strany stěžovatele (internetový odkaz na rozhodnutí Evropského parlamentu, odkaz na výroční zprávu Komise USA pro mezinárodní náboženskou svobodu);

- 26. 9. 2012 žalovaným byla získána vyžádaná zpráva od MZV;

- 19. 12. 2012 stěžovatel byl seznámen s podklady rozhodnutí, dne 10. 1. 2013 dodal do správního spisu další podklady k rozhodnutí;

- 20. 12. 2012 byla **prodloužena lhůta** pro vydání rozhodnutí **do 27. 3. 2013**.

[13] Ustanovení § 27 odst. 1 zákona o azylu stanovuje pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany lhůtu 90 dnů od zahájení řízení. Tato lhůta je s ohledem na zvláštnosti řízení o udělení mezinárodní ochrany, zejména nutnost shromažďování informací o zemi původu, zajišťování překladů apod., stanovena delší než lhůta předepsaná ve správním řádu (podle § 71 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, a pokud to nelze, nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení).

[14] Uvedené ustanovení zákona o azylu dále stanoví, že pokud vzhledem k povaze věci nelze rozhodnout ve stanovené lhůtě 90 dnů, může ji ministerstvo přiměřeně prodloužit. O prodloužení lhůty účastníka řízení bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí. Jak vyplývá z literatury v této oblasti, možnost prodloužit tuto lhůtu přiměřeně povaze věci poskytuje příliš velký prostor pro libovůli ministerstva, a to tím spíše, že zákon ukládá ministerstvu pouze povinnost o prodloužení lhůty účastníka řízení informovat, nevyžaduje však, aby byl účastník řízení vyrozuměn také o přiměřeném konkretizovaném odůvodnění. Možnost prodloužení lhůty by přitom měla být používána pouze ve výjimečných a odůvodněných případech. V minulosti bylo toto využíváno ke zcela mechanickému prodlužování lhůty, často i o více než stanovených 90 dní, což je nutné považovat za prodloužení zcela nepřiměřené povaze věci. Pokud dochází k bezdůvodnému prodlužování lhůty pro vyřízení žádosti o udělení mezinárodní ochrany, má žadatel možnost podat podnět pro ochranu proti nečinnosti podle § 80 správního řádu (viz Kosař, David et al. Zákon o azylu: komentář. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 337).

[15] Vzhledem k uvedenému Nejvyšší správní soud konstatuje, že se městský soud měl ve svém rozsudku zabývat skutečností, zda opakované prodlužování lhůty ve věci stěžovatele bylo odůvodněné, nebo představovalo spíše libovůli žalovaného. Konkrétním důvodům prodlužování lhůty pro rozhodnutí se však městský soud nevěnoval a namísto toho se uchýlil pouze k obecným tvrzením typu, že řízení o udělení mezinárodní ochrany potřebuje k přípravě, shromáždění podkladů a vyřízení určitý čas, který musí být přiměřený, či že udělení mezinárodní ochrany v Schengenském prostoru nelze určit bez důkladného prověření důvodnosti žadatelovy žádosti orgány státu. Taková obecná konstatace (sama o sobě bez pochyby pravdivá) nemohla městskému soudu dostačovat k tomu, aby dospěl k závěru, že žalovaný nebyl v řízení se stěžovatelem nečinný.

[16] Na základě studia správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že vzhledem k rozsahu důkazního materiálu předloženého stěžovatelem by patrně bylo možné za důvodné považovat první a druhé prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí. Pokud se však jedná o další prodloužení lhůty, je třeba uvést, že v mezidobí nebyly doloženy vesměs žádné nové skutečnosti, které by žalovaný musel prověřovat. Důvodem pro další prodlužování lhůty nemohla být ani skutečnost, že si žalovaný neopatřoval podklady pro rozhodnutí dostatečně efektivně a v co nejkratším čase. Prodlužování lhůty nebylo žalovaným ani nijak konkrétně odůvodněno; žalovaný prodlužování lhůty pouze obecně komentoval tím, že podklady, jež v posuzované věci dosud shromáždil, neumožňují vydání rozhodnutí v řádné lhůtě.

[17] Nejvyšší správní soud uzavírá, že lhůta 90 dnů by měla být pro žalovaného dostatečná k vyřízení žádosti o udělení mezinárodní ochrany. V této lhůtě by se proto měl snažit co nejefektivnějším způsobem nashromáždit a posoudit všechny relevantní skutečnosti pro vydání rozhodnutí. Je třeba uznat, že v některých složitých případech, jakým je i případ stěžovatele, 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. Avšak opakované prodlužování lhůty, které není řádně odůvodněno konkrétními okolnostmi daného případu, není možné považovat vzhledem k povaze věci za přiměřené.

[18] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud nesprávně posoudil otázku důvodnosti prodlužování lhůty pro vydání rozhodnutí žalovaným, a proto považuje napadený rozsudek za nezákonný.

IV.
Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[19] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatele důvodnými, a proto rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení, v němž je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. února 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu

pokračování