



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **S. B.**, zastoupený Mgr. Alicí Jeziorskou, advokátkou se sídlem Svornosti 86/2, 736 01 Havířov, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7, proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2013, č. j. 8 A 47/2013 – 33,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2013, č. j. 8 A 47/2013 – 33, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 10. 3. 2010 žádost o udělení mezinárodní ochrany podle § 10 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“). Dne 17. 3. 2010 provedl žalovaný s žalobcem pohovor a seznámil jej s podklady shromážděnými pro rozhodnutí. Následně dne 22. 3. 2010 vydal rozhodnutí, jímž žádost žalobce zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Podle žalovaného podal žalobce žádost o mezinárodní ochranu s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, ačkoliv o ni mohl požádat dříve. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2011, č. j. 56 Az 50/2010 – 30, bylo rozhodnutí žalovaného k žalobě žalobce zrušeno, neboť pro užití § 16 odst. 2 zákona o azylu nebyly dle soudu splněny podmínky. Soud žalovanému uložil, aby se žádostí opětovně zabýval a případně doplnil podklady potřebné k posouzení žádosti. Rozsudek nabyl právní moci dne 4. 3. 2011.

[2] Žalovaný prodloužil lhůtu k vydání rozhodnutí podle § 27 zákona o azylu do 31. 8. 2011. Dne 9. 8. 2011 provedl žalovaný s žalobcem doplňkový pohovor a dne 10. 8. 2011 doložil žalobce do spisu několik internetových článků ve francouzském jazyce (celkem 20 stran) a e-mailovou korespondenci týkající se schůzí Společnosti německo – kablyského přátelství (část ve francouzštině, část v němčině, celkem 10 stran). Žalovaný poté postupně sedmkrát prodloužil

lhůtu k vydání rozhodnutí až do 22. 5. 2013. V mezidobí žalobce dne 9. 11. 2012 předložil žalovanému své stanovisko k věci s několika odkazy na internetové zdroje v angličtině, které ve stanovisku ocitoval a opatřil vlastním překladem do češtiny. Dne 15. 2. 2013 pak žalobce adresoval Ministru vnitra podnět k uplatnění opatření proti nečinnosti.

[3] Dne 27. 3. 2013 podal žalobce k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Uvedl, že žalovaný ve věci nerozhodl ani po dvou letech od právní moci rozsudku Krajského soudu v Brně, přičemž pro opakované prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí nebyl žádný důvod. Na žalobcův podnět adresovaný ministrovi vnitra nebylo nijak reagováno. Městský soud rozsudkem ze dne 28. 6. 2013, č. j. 8 A 47/2013 – 33, žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že žalobce průběžně předkládá žalovanému svá stanoviska a návrhy důkazů, naposledy dne 9. 11. 2012. V tomto podání žalobce odkazoval na zprávu organizace Portes Ouvertes, kterou předložil dne 10. 8. 2011, na zprávu Amnesty International o dodržování lidských práv v Alžírsku v roce 2012 a na řadu internetových stránek. Dále soud uvedl: *„Ze správního spisu je dále zřejmé, že žalovaný správní orgán v souvislosti s podáními žalobce provádí ve věci šetření ke 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.“* K žádosti žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti soud konstatoval, že o ní dosud nebylo rozhodnuto, a odkázal k tomu na § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 164.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[4] Rozsudek městského soudu napadl žalobce včasnou kasační stížností. V jejím doplnění uvedl, že žalovaný měl pokračovat v řízení po nabytí právní moci zrušujícího rozsudku Krajského soudu v Brně, tj. dne 4. 3. 2011, přičemž lhůta k vydání rozhodnutí tak uplynula dne 2. 6. 2011. Žalovaný pak lhůtu k vydání rozhodnutí osmkrát prodloužil, naposledy do 19. 9. 2013, a rozhodnutí nebylo vydáno ani ke dni podání kasační stížnosti. Skutečnost, že správní orgán musí vyhodnotit důkazy doložené žalobcem a informace o zemi původu není speciální povaha věci; složitost dokazování v řízení o mezinárodní ochraně je reflektována již samotnou zákonnou lhůtou, která je delší než ve standardním správním řízení a činí 90 dnů. Skutečnost, že žalobce využil svého práva navrhnout důkazy, není důvodem pro nepřiměřené prodloužení řízení: aktivitu žalobce nelze připisovat k jeho tíži. Přiměřené prodloužení by bylo na místě tehdy, pokud by žalobce doplňoval rozsáhlé zprávy o zemi původu a zároveň se jimi žalovaný bezodkladně zabýval, což se ovšem v projednávaném případě nestalo. Pokud by ale každé doplnění důkazů automaticky odůvodňovalo více než osmiměsíční prodloužení délky řízení, byli by žadatelé odrazeni od využití tohoto svého práva. Ze správního spisu navíc vůbec není patrné, jaké další podklady si žalovaný opatroval a jaké kroky prováděl za účelem ověření informací žalobce. Podle žalobce poskytuje § 27 odst. 14 zákona o azylu přílišný prostor pro libovůli žalovaného, k čemuž odkazuje na komentář k zákonu o azylu (Kosař, D., Molek, P., Honusková, V., Jurman, M., Lupačová, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha Wolters Kluwer ČR, 2010). Prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí musí být dle žalobce odůvodněno, k čemuž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Ans 14/2012 – 35. Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

[5] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti opřel o § 27 odst. 1 zákona o azylu s tím, že povinností správního orgánu je pouze vyrozumět účastníka písemně o prodloužení lhůty, čemuž v řízení dostal. Požadavek odůvodňovat usnesení o prodloužení řízení jde nad rámec zákona a je v rozporu s článkem 23 směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, Úř. věst. L 326, 13. 12. 2005, s. 13 – 34 (tzv. „procedurální směrnice“). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Ans 14/2012 – 35, není podle žalovaného v projednávaném případě závazný, odporuje evropskému právu, zákonu o azylu i dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 12. 5. 2005, č. j. 6 Azs 283/2004 – 80). Nejvyšší správní soud v něm v rozporu s článkem 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod nepřipustně rozšířil povinnost správního orgánu nad rámec zákona a pokusil se konstituovat tuto povinnost toliko na základě soudního rozhodnutí. Prodlužování lhůt pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany je v souladu s ustálenou správní praxí, kterou je správní orgán vázán a změnit ji může pouze do budoucna ze závažných důvodů (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132). Ke komentáři k zákonu o azylu žalovaný uvádí, že jde toliko o soubor subjektivních názorů autorů této publikace, kteří nejsou v postavení expertů na zákon o azylu či řízení o udělení mezinárodní ochrany, ale pouze laických zájemců o problematiku. Žalobce navíc pouze vytrhl jednu větu z kontextu. Jelikož řádně prodloužená lhůta dosud nevypršela, není možno v žalobcově případě hovořit o nečinnosti. Žalovaný stále činí úkony nezbytné k řádnému zjištění skutkového stavu věci, přičemž žalobce dokládá nové podkladové materiály, které chce provést jako důkaz, a nemůže se proto dovolávat délky řízení, na níž má zásadní podíl. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] 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 nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Jak bylo uvedeno výše, rozhodnutí žalovaného, jímž byla žádost žalobce zamítnuta jako zjevně nedůvodná, bylo 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 nedostal povinnosti rozhodnout v zákonné (případně řádně prodloužené) lhůtě, mohl by se dopustit nečinnosti.

[9] 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).

[10] 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 prodloužování lhůty však musí být řádně odůvodněno konkrétními okolnostmi daného případu.

[11] Nejvyšší správní soud proto nemohl přisvědčit městskému soudu, 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 prodloužována 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. Názor zaujatý v rozsudku ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Ans 14/2012 – 35, není v rozporu se závěry uvedenými v rozsudku ze dne 12. 5. 2005, č. j. 6 Azs 283/2004 – 80. V něm Nejvyšší správní soud vyslovil pouze závěr, že lhůta k vydání rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany je lhůtou pořádkovou a že její nedodržení samo o sobě nevede k nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu ve věci samé. K otázce důvodnosti prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí se nijak nevyjadřoval a jeho závěry s názorem výše vyjádřeným nekolidují.

[12] Požadavek na odůvodnění sdělení o prodloužení lhůty není v rozporu se zákonem, jak tvrdí žalovaný. Naopak výklad soudu i žalovaného, že jediným požadavkem pro možnost prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí je vyrozumění žadatele o mezinárodní ochranu, aniž by muselo být prodloužení lhůty odůvodněno, je silně formalistický. Vedl by k absurdním důsledkům, kdy by žalovaný mohl lhůtu libovolně prodloužovat, aniž by bylo nutné zkoumat jeho procesní postup či aktivitu v řízení. Možnost nekontrolovatelného prodloužování délky řízení by otevírala prostor pro svévoli správního orgánu. Žadateli o mezinárodní ochranu by navíc byla odepřena jakákoliv možnost ochrany proti nečinnosti žalovaného, protože žaloba na ochranu proti nečinnosti by nemohla být nikdy úspěšná, snad jen s výjimkou případu, kdy by správní orgán zcela opomněl lhůtu prodloužit. Mezi opomenutím prodloužit lhůtu a pouze mechanickým a bezdůvodným prodloužováním lhůty však pro účastníka řízení neexistuje z praktického hlediska podstatný rozdíl a obě situace jsou obdobně nežádoucí.

pokračování

[13] Výklad městského soudu a žalovaného by byl rozporný také se základními zásadami správního řízení, konkrétně s § 6 správního řádu, podle něhož správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Přestože zákon o azylu stanoví zvláštní lhůtu pro vydání rozhodnutí, a § 71 odst. 1 a 3 správního řádu se proto neuplatní, žalovaný je povinen v řízení o mezinárodní ochraně dodržovat základní zásady správního řízení (srov. § 9 zákona o azylu, který výslovně vylučuje použití správního řádu jen v taxativně stanovených případech).

[14] Zásada vyřizování věcí bez zbytečných průtahů má navíc ústavní rozměr. Podle Ústavního soudu totiž průtahy v řízení před správními orgány představují tzv. jiný zásah ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy do základních práv zakotvených v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (viz např. náleze ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 696/02). Požadavek na odůvodnění sdělení o prodloužení lhůty naproti tomu není rozporný s článkem 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něž mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Smyslem tohoto ustanovení je totiž ochrana před nezákonným omezováním základních práv ukládáním povinností soukromým osobám, nikoliv orgánům veřejné moci (žalovanému). Uložení povinnosti žalovanému nad rámec zákona (k čemuž ostatně ani nedošlo) tedy pojmově k porušení citovaného ustanovení nemůže dojít. Naopak jedním ze základních postulátů právního státu (článek 1 odst. 1 Ústavy) je vyloučení svévole z postupu a rozhodování orgánů veřejné moci, mezi něž žalovaný náleží, přičemž jedním z nástrojů vyloučení svévole je právě požadavek na řádné odůvodnění aktů těchto orgánů.

[15] Žalovaný se dovolává ustálené správní praxe spočívající v neodůvodňování sdělení o prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí a odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132. Jak vyslovil rozšířený senát v citovaném usnesení, princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí připadá v úvahu tehdy, je-li správnímu orgánu dán zákonem prostor pro uvážení a jde-li o praxi *intra legem*. Jelikož „správní praxe“ žalovaného je evidentně v rozporu se zákonnými a ústavními principy, tedy není *intra legem*, nemůže se jí žalovaný v daném případě zaštit'ovat.

[16] Nejvyšší správní soud neshledal ani namítaný rozpor mezi požadavkem, aby lhůta byla prodloužena pouze v odůvodněných případech, a procedurální směrnici. Podle čl. 23 odst. 2 věty druhé a třetí této směrnice „[č]lenské státy zajistí, aby v případech, kdy není možné vydat rozhodnutí do šesti měsíců, žadatel a) byl buď informován o prodloužení, nebo b) na žádost obdržel informaci o časovém rámci, ve kterém lze očekávat rozhodnutí o jeho žádosti. Tato informace nezakládá povinnost členského státu vůči dotyčnému žadateli vydat rozhodnutí v uvedeném časovém rámci.“ Procedurální směrnice (obdobně jako zákon o azylu) sice nestanoví výslovný požadavek na řádné odůvodnění prodloužení lhůty k rozhodnutí, zároveň mu však nebrání. S ohledem na výše popsání důsledky se nelze domnívat, že by procedurální směrnice umožňovala bezdůvodné či libovolné prodlužování délky řízení. Směrnice naopak požaduje, aby „řízení bylo dokončeno co nejdříve“ (čl. 23 odst. 2 věta první). Obdobný požadavek je vyjádřen také v bodu 11 odůvodnění této směrnice, který dále doplňuje, že organizace vyřizování žádostí o azyl by měla být ponechána na uvážení členských států.

[17] 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.).

[18] 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.

[19] Jak správně poznamenal žalobce, lhůta pro rozhodnutí po kasačním rozsudku krajského soudu žalovanému skončila dne 2. 6. 2011. Ze správního spisu neplyne, že by žalovaný v tomto období činil jakékoliv úkony vyjma prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí ze dne 27. 5. 2011, jímž byla lhůta prodloužena do 31. 8. 2011. Prodloužení bylo odůvodněno tím, že *podklady, které správní orgán I. stupně k posouzení případu žalobce dosud shromáždil, neumožňují vydání rozhodnutí v řádné lhůtě*. Sdělení je evidentně zcela formální a naprosto obecné (bez konkrétních důvodů prodloužení lhůty) a s ohledem na výše uvedené jej nelze považovat za dostatečné. Tento úkon lze tak stěží označit za řádné pokračování v řízení.

[20] 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 bylo 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 něž nenavazuje rozhodnutí ve věci samé, kvalifikovat jako řádné pokračování v řízení.

[21] 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.

[22] 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.

[23] Argumentace žalovaného, že žalobce dokládá nové podkladové materiály, které chce provést jako důkaz, a nemůže se proto dovolávat délky řízení, na niž má zásadní podíl, je nedůvodná. Žalobce doložil do spisu dokumenty či návrhy důkazů pouze dvakrát: poprvé dne 10. 8. 2011 po provedeném doplňujícím pohovoru, tedy před více než dvěma lety, podruhé dne 9. 11. 2012, tedy více než rok po prvním předložení dokumentů. Tyto dokumenty či návrhy důkazů předložené žalobcem nejsou nijak rozsáhlé a jsou vyhotoveny v nejběžnějších evropských

pokračování

jazycích (angličtina, němčina, francouzština), takže zajištění jejich případného překladu nemůže být žádný problém. V žádném případě zde nelze hovořit o nějakém zahlcování žalovaného návrhy důkazů ze strany žalobce (které by snad jisté prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí odůvodňovalo). Žalovaný tak snad ani nemůže myslet vážně, že předložení těchto dokumentů odůvodňuje prodloužení řízení o dva a půl roku – patrně za účelem jejich překladu a ověření údajů v nich obsažených. I kdyby na toto absurdní tvrzení soud přistoupil, nemůže přehlédnout, že podle obsahu správního spisu žalovaný nevyvinul sebemenší úsilí, které by k překladu a ověření směřovalo.

[24] 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).

[25] 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. S tvrzením městského soudu a žalovaného, že žalovaný provádí náročná šetření v cizojazyčné agendě k ověření informací od žalobce, se kasační soud neztotožňuje, neboť cizojazyčná komunikace je obecným znakem charakterizujícím tato řízení. Městský soud tedy pochybil, pokud žalobě nevyhověl a nenařídil žalovanému vydat ve stanovené lhůtě rozhodnutí ve věci samé, a je proto dán důvod pro kasaci jeho rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[26] Pokud jde o žádost žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti adresovanou ministrově vnitra, z přehledu spisového materiálu vyplývá, že o ní zřejmě bylo nějakým způsobem rozhodnuto. Příslušné usnesení ovšem není ve spisu založeno (žalovaný tímto porušil povinnost vést spis v takové podobě, aby byl dostatečným podkladem pro přijaté rozhodnutí, a povinnost předložit k výzvě soudu úplný správní spis, uvedené pochybení jde proto plně k tíži žalovaného, srov. rozsudky ze dne 11. 3. 2008, č. j. 1 Afs 7/2008 – 91, a ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Afs 15/2012 – 25). Žalobce navíc tvrdí, že žádnou reakci na svou žádost neobdržel a žalovaný toto tvrzení nijak nevyvrací. Městský soud k této žádosti v napadeném rozsudku ocitoval § 79 odst. 1 s. ř. s. a část usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 164, vyslovující názor, že posouzení toho, zda je správní orgán nečinný, je otázkou důvodnosti žaloby. Nic dalšího k tomu městský soud neuvedl, a není tudíž zřejmé, co městský soud hodlal příslušnými citacemi vyjádřit a jaký je smysl těchto citací ve vztahu k předmětné žádosti. Z rozsudku tedy nelze seznat, jak městský soud vyhodnotil skutečnost, že na žádost žalobce nebylo reagováno. Tuto část rozsudku je proto třeba považovat za nepřezkoumatelnou pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[27] Nad rámec věci považuje soud za vhodné učinit krátkou poznámku k vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, jež se týká komentáře k zákonu o azylu. Nejvyšší správní soud není institucí, která by měla hájit profesní čest autorů odborných publikací. Nicméně ohledně erudice autorů zmiňovaného komentáře, která je žalovaným zpochybňována, snad postačí odkázat na str. 681 – 683 předmětného komentáře, kde jsou popsány bohaté profesní zkušenosti jednotlivých tvůrců s problematikou azylového a cizineckého práva. Ostatně sám autor komentáře ke spornému § 27 zákona o azylu působil jak v přijímacím středisku, tak na Ministerstvu vnitra i na Nejvyšším správním soudu. Označovat jej při vědomí těchto skutečností za laika v oblasti azylového práva postrádá jakýkoliv skutkový základ. Kromě toho jakékoliv argumenty žalovaného *ad hominem* týkající se spoluautorů komentáře jsou pro spor zcela

irelevantní. Žalovanému lze proto doporučit, aby napříště věnoval své úsilí a energii nikoliv zpochybňování odborné úrovně osob zaujímajících určitý právní názor, ale věcné a konkrétní argumentaci, která bude předmětný názor vyvracet či zpochybňovat. To je totiž podstatou boje o právo.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze je z části nezákonný pro nesprávný právní názor a zčásti nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, zrušil jej podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení je městský soud věc znovu posoudí jsa vázán shora uvedeným právním názorem a své závěry srozumitelně uvede do meritorního rozhodnutí.

[29] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a o odměně ustanovené zástupkyně (§ 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 27. srpna 2013

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu