



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové, JUDr. Zdeňka Kühna, Mgr. Daniely Zemanové a Mgr. Bc. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **O. Ch.**, zastoupeného Mgr. Miroslavem Neradem, advokátem se sídlem Holečkova 9, 150 00 Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, poštovní schránka 21/OAM, 170 34 Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2006, č. j. OAM 1109/LE-BE07-BE07-2006, o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2008, č. j. 48 Az 47/2008 - 10,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2008, č. j. 48 Az 47/2008 - 10, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 12. 12. 2006 neudělil žalovaný žalobci mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

Žalobce napadl rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Praze; ten rozsudkem ze dne 20. 3. 2007, č. j. 55 Az 14/2006 - 33, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud však tento rozsudek ke kasační stížnosti žalovaného zrušil svým rozsudkem ze dne 6. 2. 2008, č. j. 1 Azs 32/2007 - 66, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v novém řízení žalobu zamítl rozsudkem ze dne 29. 4. 2008. Stejně jako žalovaný dospěl k závěru, že žalobcovy potíže související s jeho čínskou národností a se zaměstnavatelem jeho otce nejsou pronásledováním ve smyslu § 12 zákona o azylu; skutečným důvodem podání žádosti o udělení azylu byla u žalobce podle krajského soudu snaha legalizovat si pobyt v České republice. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci: žalovaný podle něj nijak nepochybil, zjistil vše potřebné a získané důkazy i správně vyhodnotil.

Žalobce v kasační stížnosti označil tento rozsudek za nepřezkoumatelný. Krajský soud se podle něj zabýval jen otázkou udělení azylu podle § 12 zákona o azylu, nezkoumal však možnosti udělení azylu podle § 13 a § 14 zákona o azylu, či udělení doplňkové ochrany podle § 14a a § 14b zákona o azylu, ačkoli žalobce napadl rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu. Ostatně sám správní orgán zkoumal žalobcovu situaci širěji než následně krajský soud. Ohledně samotných důvodů, pro něž se žalobce domáhal mezinárodní ochrany, žalobce negativně hodnotil to, že mu krajský soud přičetl k tíži podání žádosti až po devíti letech legálního pobytu na území České republiky. Pokud žalobce nepožádal o mezinárodní ochranu ihned, nelze z toho dovozovat, že se této možnosti vzdal. Zajistí-li si cizinec pobyt na území ČR jinak, neznamená to samo o sobě, že nesplňuje podmínky pro udělení azylu. Konečně nepřezkoumatelnost spatřoval žalobce i v tom, že soud řádně nezhodnotil postup žalovaného při zjišťování skutkového stavu – uvedl jen, že žalovaný postupoval správně a opatřil si všechny relevantní důkazy; proč se to však domnívá, není zřejmé.

Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svých závěrech a navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud nejprve ve smyslu § 104a s. ř. s. zkoumal, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele (jímž je v této věci žalobce), a zda je tedy možno ji považovat za přijatelnou. K podrobnějšímu vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylu (mezinárodní ochrany) lze přitom pro stručnost odkázat např. na usnesení Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 933/2006 Sb. NSS. Přijatelnost kasační stížnosti zakládá podle judikatury zdejšího soudu i zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného či procesního práva, případně i skutečnost, že krajský soud nerespektoval ustálenou judikaturu. Takového pochybení se krajský soud dopustil v části rozsudku zabývající se námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu ve správním řízení.

Tuto námitku žalobce vznesl již v žalobě: uvedl zde, že žalovaný nezjistil ve vztahu k tvrzenému žalobcovu pronásledování z národnostních důvodů stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Zprávy shromážděné žalovaným obsahují pouze obecné a kusé informace o pronásledování osob jiné než kazašské národnosti (zejména národnosti čínské), a to je podle žalobce nedostatečné. (Žalobce v žalobě uplatnil i hmotněprávní námitku; to však v této souvislosti není podstatné.) Krajský soud ve svém prvním rozsudku žalobě vyhověl: vadu správního řízení však nespatořoval v nedostatku informací o pronásledování

národnostních menšin, nýbrž v tom, že žalovaný blíže nezjišťoval, zda by žalobci v případě návratu do země původu nehrozila újma od dlužníků jeho otce. Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil a vytkl krajskému soudu, že nerespektoval rozsah ani obsah žalobních bodů. Žalobce sice během správního řízení hovořil o problémech svého otce se zaměstnavatelem, které rodinu vedly k odchodu ze země, a v obecné rovině vyjádřil obavu o svou bezpečnost v případě návratu do země; do žaloby však nic takového nevtělil. Řízení před správními soudy je přitom ovládáno zásadou dispoziční (postup z úřední povinnosti je možný, ale je právě výjimkou z pravidla), a soud tak není povolán k tomu, aby přezkoumával napadené rozhodnutí v celém rozsahu a aby je rušil z důvodů, které se jemu samotnému jeví jako přiléhavé, pokud žalobce sám v tomto směru nic nenamítá a postup či závěry správního orgánu nezpochybní. Pokud tedy krajský soud zavázal žalovaného pro další řízení, aby se podrobněji zabýval potížemi žalobcova otce s jeho zaměstnavatelem a možnými následky, které by tyto potíže mohly mít v současnosti pro žalobce, pochybil. Na okraj Nejvyšší správní soud podotkl, že i kdyby žalobce řádně uplatnil námitku směřující proti výroku o neudělení doplňkové ochrany a skutkově založenou na otcových problémech se zaměstnavatelem, nemohl by s ní uspět, a vysvětlil proč. Pro další řízení pak zdejší soud krajskému soudu uložil přezkoumat napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Krajský soud v novém řízení žalobu zamítl. Na (hmotněprávní) otázku, zda by žalobci s ohledem na jeho potíže v zemi původu mohl svědčit některý z azylových důvodů podle § 12 zákona o azylu, odpověděl záporně a přisvědčil žalovanému v tom, že skutečným důvodem pro podání žádosti o azyl byla u žalobce snaha o legalizaci pobytu. (I v tomto rozsudku se krajský soud zmínil o problémech žalobcova otce se zaměstnavatelem, ačkoli tato otázka nebyla předmětem žalobního žádání, jak to zdůraznil zdejší soud ve svém předchozím rozsudku. Jelikož však nyní krajský soud žalobu zamítl, jde pouze o nadbytečný údaj, od něž lze bez následků odhlédnout.)

Dále byla krajskému soudu předložena procesní námitka, podle níž žalovaný neučinil dostatečná skutková zjištění ohledně žalobcova národnostního pronásledování. K této námitce krajský soud uvedl: „Žalobce dále namítá, že správní orgán řádně neobjasnil skutečný stav věci, neboť se nedostatečně zabýval pronásledováním jeho osoby z národnostních důvodů. Tato námitka, že žalovaný nezjistil stav věci způsobem, o němž nejsou významné pochybnosti, a v rozsahu, který je nezbytný vzhledem ke konkrétním okolnostem případu, je rovněž nedůvodná. Žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí postupoval správně, opatřil se všechny pro rozhodnutí relevantní důkazy, tyto bez důvodných pochybností správně vyhodnotil a na základě takto zjištěného skutkového stavu ve věci správně rozhodl. Ke stejnému závěru ostatně dospěl i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 6. 2. 2008, č. j. 1 Azs 32/2007-66.“ V této části je rozsudek podle žalobce nepřezkoumatelný, a Nejvyšší správní soud žalobci dává za pravdu. Smyslem přezkoumávání správních rozhodnutí před správními soudy (ostatně platí to o jakémkoli přezkumném procesu) je buď ujistit žalobce o tom, že napadené rozhodnutí je vskutku zákonné, nebo naopak takové rozhodnutí odklidit, pokud zákonné není. Má-li však být rozhodnutí správního soudu – ať už se jím žaloba zamítá, nebo se napadené rozhodnutí ruší – přesvědčivé a nemá-li nechat strany sporu na pochybách, proč vlastně řízení skončilo tím či oním způsobem, musejí být závěry, k nimž správní soud dospěl, též řádně zdůvodněny a argumentačně podloženy. Ostatně právě to žádají samotné správní soudy od správních orgánů, jejichž rozhodnutí přezkoumávají.

Nepostačí, pokud je rozhodnutí správné co do výsledku a pokud k němu orgán dospěl v řádně vedeném řízení; je rovněž nutné, aby orgán důkladně popsal procesní postupy a myšlenkové pochody, které ho k přijatému výsledku vedly.

V projednávané věci tento požadavek nebyl naplněn. Formulace, podle níž správní orgán postupoval správně, správně vyhodnotil získané důkazy a poté správně rozhodl, je veskrze formální reakcí na žalobcovu námitku. Žalobce se z ní nedovídá nic o tom, proč má krajský soud postup žalovaného za správný, proč nebylo třeba opatřovat další důkazy, a proč tedy rozhodnutí správního orgánu ob stojí. I v případě, že krajský soud považuje určitou žalobní námitku za nedůvodnou *prima facie*, je povinen tento svůj postoj vysvětlit.

Odkaz na závěry Nejvyššího správního soudu zde není na místě. Nejvyšší správní soud zrušil první rozsudek krajského soudu z důvodů nijak nesouvisejících se zjišťováním skutkového stavu; jen pro úplnost dodal, že problémy žalobcova otce z doby před devíti lety by nemohly u žalobce vést k udělení azylu a v obecné rovině konstatoval, že skutkový stav byl v žalobcově věci zjištěn řádně, což by měl krajský soud v dalším řízení vzít v úvahu. Na obecnosti této formulace zdejší soud trvá: v situaci, kdy rozsudek krajského soudu trpěl nepřezkoumatelností, nebylo jeho úkolem přezkoumávat způsob zjišťování skutkového stavu ve správním řízení. Jistě se k této otázce mohl letmo vyjádřit, což také učinil. Krajskému soudu tím naznačil, jakým směrem by se jeho úvahy měly ubírat; tím jej ale nezbavil povinnosti reagovat na obsah žaloby a danou námitku vyvrátit nikoli pouhým popřením, nýbrž argumenty.

Krajský soud tedy v projednávané věci nepřihlédl k setrvalé judikatuře zdejšího soudu a nedbal požadavků na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí; v části týkající se zjišťování skutkového stavu ve správním řízení je proto jeho rozsudek nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Jelikož Nejvyšší správní soud v důsledku tohoto pochybení přijal kasační stížnost k projednání jako celek, zabýval se i ostatními kasačními námitkami; ty však shledal nedůvodnými. Žalobce podle svého přesvědčení napadl rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu, a krajský soud tak podle něj pochybil, pokud se zabýval jen důvody podle § 12 zákona o azylu, a nikoli též důvody podle jeho § 13, § 14, § 14a a § 14b; tomu však nelze přisvědčit. Výše bylo zdůrazněno, že soud je povinen nikoli jen oznámit stranám v rozhodnutí své závěry, nýbrž je též zdůvodnit. Podobně to však platí i pro stranu žalující: žalobním bodem není pouhé strohé prohlášení, které není podloženo argumenty. Přezkumnou povinnost soudu vztahující se ke všem výrokům (resp. ke všem částem výroku) napadeného rozhodnutí tak nezakládá sdělení, podle něž žalobce napadá rozhodnutí v celém rozsahu výroku, nýbrž jen skutkově a právně určitý žalobní bod. Takové žalobní body uplatnil žalobce dva, jak již bylo řečeno – první z nich se vztahoval ke zjišťování skutkového stavu a v právní rovině namítal porušení ustanovení § 2 odst. 4 a § 3 správního řádu, druhý zpochybňoval závěry žalovaného ohledně pronásledování žalobce z národnostních důvodů a mířil do nesprávného výkladu ustanovení § 12 zákona o azylu. Těmito dvěma žalobními body – a nikoli větou, podle níž napadá rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu – vymezil žalobce rozsah přezkumné pravomoci soudu. Pokud žalobce chtěl, aby se soud zabýval i těmi částmi výroku, v nichž mu žalovaný neudělil mezinárodní ochranu podle § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu, měl k tomu

uvést konkrétní námitky; to ale neučinil, takže není zřejmé, z jakých hledisek by se soud měl zabývat i výkladem právě zmíněných ustanovení.

Konečně žalobce namítá, že na existenci azylových důvodů nelze usoudit jen z toho, že cizinec podal žádost o azyl bezprostředně po příchodu do České republiky; i po devíti letech legálního pobytu zde tedy mohou být u žalobce dány azylové důvody. I v tom se žalobce mylí: ochrana formou azylu (případně doplňková ochrana) je vyhrazena pro krajní případy, v nichž je naléhavě potřeba zasáhnout, aby nebyla porušena (či nadále nebyla porušována) žadatelova základní lidská a politická práva. Jelikož poskytnutí mezinárodní ochrany je až posledním prostředkem v případě, že státní moc v žadatelově zemi původu selhala ve svých základních funkcích, odpovídají tomu i požadavky kladené na toho, kdo o takovou výlučnou ochranu žádá. Platí-li, že cizinec má o azyl požádat již v první zemi, kde k tomu má reálnou příležitost (srov. č. 18/2003 Sb. NSS), je stejně tak oprávněný požadavek, aby tak učinil hned, jakmile je to možné (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2005, č. j. 2 Azs 423/2004 - 81, dostupný na www.nssoud.cz). Jsou-li cizincovy poměry vskutku tak tíživé, že jej přiměly k tomu, aby odešel ze země původu a žádal o ochranu cizí stát, pak se takový postup i nabízí; naproti tomu otálí-li cizinec s podáním žádosti o udělení azylu, i když mu v tom nic nebrání, stávají se jeho pozdější tvrzení o pronásledování či strachu z něj nevěrohodnými. Pokud pak cizinec – jako žalobce v projednávané věci – žije legálně na cizím území po dobu devíti let a žádost o udělení azylu podá až v souvislosti s hrozícím správním vyhoštěním, je jeho skutečná motivace nasnadě. Je vhodné připomenout i to, že zákon o azylu umožňuje správnímu orgánu ve svém § 16 odst. 2 [v platném znění; dříve šlo o § 16 odst. 1 písm. k)] zamítnout žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou (a tedy se jí věcně vůbec nezabývat), pokud ji žadatel podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, ačkoli mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak. Vydání takového rozhodnutí je ale omezeno lhůtou třiceti dnů ode dne zahájení řízení; stává se tedy, že správnímu orgánu nezbude než rozhodnout podle ustanovení § 12 a následujících zákona o azylu jen proto, že třicetidenní lhůta již uplynula, ačkoli jinak by danou věc bylo možno přiléhavě subsumovat pod pravidlo stanovené v § 16 odst. 2 zákona. To je i případ žalobce, jak se na tom shodly všechny dosud rozhodující orgány včetně zdejšího soudu. Žalobce se ostatně ani nepokusil podpořit svá tvrzení v této námitce žádnými pozitivně formulovanými argumenty; namítá jen, že úvaha správního orgánu a krajského soudu není správná, neříká ovšem proč a pro svůj vlastní postup (podání žádosti po devíti letech pobytu v České republice) nenabízí jiné vysvětlení, které by mohlo konkurovat závěrům rozhodujících orgánů.

Žalobce se svou kasační stížností tedy uspěl v části namítající nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu; Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek a vrátil věc Krajskému soudu v Praze k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Bude se tedy řádně zabývat žalobní námitkou, podle níž žalovaný dostatečně nezjistil skutkový stav ohledně tvrzeného pronásledování žalobce z národnostních důvodů. Ve způsobu, jakým se krajský soud vypořádal se zbývajícimi námitkami, mu nemá zdejší soud co vytknout; příslušné pasáže pak bude zapotřebí převzít i do nového rozsudku, protože nyní přezkoumávaný rozsudek – byť převážně správný – bude zrušen jako celek a nebude možno se na něj

odvolávat. V novém rozhodnutí o věci rozhodne Krajský soud v Praze i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. října 2008

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně
senátu