



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. Ing. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **A. T.**, zastoupený Mgr. Barborou Leiterovou, advokátkou se sídlem Heinrichova 16, 602 00 Brno, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2008, č. j. OAM-10-92/LE-05-05-R2-2007, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 1. 2009, č. j. 56 Az 123/2008 - 40,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 1. 2009, č. j. 56 Az 123/2008 - 40, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 9. 3. 2007 neudělil žalovaný žalobci (tureckému občanovi kurdské národnosti) mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b 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). Krajský soud v Praze však svým rozsudkem ze dne 2. 10. 2007, č. j. 46 Az 6/2007 - 44, rozhodnutí žalovaného zrušil. Podle krajského soudu byl závěr žalovaného, že žalobce nesplňuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany předčasný, neboť žalovaný použil neaktuální informace o zemi původu žalobce. Navíc tyto informace naznačovaly (konkrétně zpráva Švýcarské organizace pro pomoc uprchlíkům z roku 2003), že lidská práva Kurda, který se vrátí do země původu a vyhýbá se nástupu na základní vojenskou službu, mohou být vážně ohrožena či porušena. Krajský soud v Praze proto žalovanému uložil, aby v dalším řízení obstaral nové zprávy o dodržování lidských práv v Turecku, zejména zprávy vztahující se k problémům žalobce odpírajícímu povinnou vojenskou službu, a aby se na jejich základě podrobně vypořádal s tvrzeními žalobce.

Žalovaný tedy pokračoval v řízení, doplnil správní spis a následně dne 23. 6. 2008 novým rozhodnutím, č. j. OAM-10-92/LE-05-05-R2-2007, opět žalobci mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu neudělil.

Proti rozhodnutí žalovaného v rozsahu výroku o neudělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu brojil žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Brně, který po nařízeném jednání rozhodnutí žalovaného ve výroku o neudělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu zrušil pro vady řízení. V odůvodnění uvedl, že žalovaný zcela nesplnil svou povinnost stanovenou v § 78 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Z nového rozhodnutí žalovaného totiž nevyplývá, jak se vypořádal s názorem Krajského soudu v Praze, resp. proč nerespektoval názor Krajského soudu v Praze, že zprávy o situaci v zemi původu potvrzují žalobcovy obavy z návratu do země původu. Žalovaný sice doplnil informace zemi původu a v novém rozhodnutí provedl jejich důkladný rozbor, avšak v souvislosti s podklady, které použil pro své první rozhodnutí, pouze uvedl, že pokud Švýcarská organizace pro pomoc uprchlíkům ve zprávě z roku 2003 zmiňovala, že Kurdové mohou být v armádě vystaveni bitím, ponižování a jinému porušování lidských práv, jednalo by se o porušení tureckých zákonů, neboť jakékoliv formy mučení a ponižování jsou v Turecku zakázány. Žalovaný rovněž uvedl, že dochází k poklesu počtu porušování lidských práv. Podle názoru Krajského soudu v Brně však tyto informace jednoznačně nevyvracejí obavy žalobce a nezpůsobují takovou změnu skutkového stavu, aby se žalovaný nemusel řídit právním názorem obsaženým ve zrušovacím rozhodnutí Krajského soudu v Praze. Samotný pokles porušování lidských práv a existence příslušných zákonů nemusí mít vliv na situaci konkrétního jedince, rozhodující je především reálná možnost dostupnosti ochrany poskytované zákony a faktické dodržování zákonů. Krajský soud v Brně rovněž žalovanému vytkl, že dostatečně nezohlednil skutečnosti zjistitelné z podkladů, které svědčily ve prospěch žalobce.

Rozsudek krajského soudu v Brně napadl žalovaný včasnou kasační stížností z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Žalovaný shromáždil v průběhu správního řízení dostatek podkladů a postupoval plně v souladu se zásadou individuálního posuzování žádostí o udělení mezinárodní ochrany a s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Žalobce tvrdil, že svou vlast opustil kvůli snaze vyhnout se základní vojenské službě. Vycestoval však bez jakýchkoliv problémů se státními orgány země původu, které by nepochybně usilovaly o jeho zadržení, pokud by byl opravdu hledán pro vyhýbání se vojenské službě. Žalobce neuvedl žádnou skutečnost, z níž by vyplývalo, že byl vystaven pronásledování, či má odůvodněný strach z pronásledování. Hrozba pronásledování přitom musí být v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu reálně existující, což ale v řízení zjištěno nebylo. Základní vojenská služba je zákonnou povinností, která je obvyklá i v demokratických zemích západního kulturního okruhu a jež vyplývá ze samé podstaty státoobčanského vztahu a sama o sobě není pronásledováním ani vážnou újmu.

Nesrozumitelnost rozsudku krajského soudu spatřuje žalovaný v tom, že soud zpochybnil závěry správního orgánu, aniž by specifikoval, v čem spatřuje jejich nepodloženost. Obavy žalobce označil soud za nevyvrácené, přestože se mýlí se skutečně zjištěným stavem věci. Žalovaný odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu s tím, že bez konkretizace výhrad vyslovených krajským soudem nelze dospět k závěru, že správní rozhodnutí je zatíženo vadou spočívající v nedostatečném skutkovém zjištění.

Dále žalovaný vznesl otázku vázanosti správního orgánu právním názorem soudu. Pokud soud dospěje k závěru, že jsou dány důvody pro udělení některé z forem mezinárodní ochrany, a uloží správnímu orgánu, aby doplňkovou ochranu udělil, jedná se o zásah do výsostné pravomoci správního orgánu, jak je definována v zákoně o azylu. Ze s. ř. s. nevyplývá pravomoc soudu rozhodovat o udělení azylu či doplňkové ochrany, soud má pouze možnost napadené správní rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení. V projednávaném případě krajský soud bez konkretizace důvodů a bez opory ve skutečně zjištěném stavu věci vymezuje správnímu orgánu zúžený prostor pro rozhodování, a tímto ho nabádá k udělení doplňkové ochrany. Žalovaný proto žádá Nejvyšší správní soud o jednoznačný názor. Na možnost soudu uložit správnímu orgánu povinnost udělit mezinárodní ochranu, a to s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 47/2007 - 60. V tomto rozsudku vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že soud může zavázat správní orgán k tomu, aby rozhodl o udělení azylu nebo o vztážení překážky vycestování, což se dle žalovaného vymyká zákonnému zmocnění soudu.

Přijatelnost kasační stížnosti spatřuje žalovaný v tom, že Krajský soud v Brně nerespektoval soudní judikaturu týkající se srozumitelnosti rozhodnutí soudu a konkretizace výhrad vůči správnímu rozhodnutí. Soud navíc hrubě pochybil při výkladu práva, neboť jeho závěry nemají oporu ve zjištěném skutkovém stavu věci.

S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se v poskytnuté lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny veškeré podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není tudíž nutné kasační stížnost odmítnout pro nepřijatelnost.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou přijatelnosti kasační stížnosti, jak je mu uloženo v § 104a s. ř. s., tedy zda kasační stížnost podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. K podrobnějšímu vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylu (mezinárodní ochrany) lze přitom pro stručnost odkázat např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikované pod č. 933/2006 Sb. NSS. Podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 - 59, publikovaném pod č. 1143/2007 Sb. NSS, může být kasační stížnost přijatelná i v případě, že je podána Ministerstvem vnitra z důvodu zásadního pochybení krajského soudu, které bude spočívat v tom, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva, případně že nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu. Nejvyšší správní soud dospěl v právě projednávané věci k závěru, že Krajský soud v Brně hrubě pochybil při výkladu procesního práva. Kasační stížnost je proto přijatelná.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se při posuzování kasační stížnosti zaměřil nejprve na tvrzenou nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nesrozumitelnost. Jak správně uvádí žalovaný, zdejší soud v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaném pod

č. 244/2004 Sb. NSS, vyslovil názor, že „[z]a nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.“ Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nesrozumitelnost nicméně Nejvyšší správní soud neshledal. Rozsudek krajského soudu má všechny zákonem předpokládané náležitosti, je vymezen předmět řízení i hlediska, z nichž bylo správní rozhodnutí zkoumáno, je detailně popsán skutkový stav a na jeho základě jsou soudem učiněny právní závěry, výrok soudu není v rozporu s odůvodněním. V rozsudku je jasně a jednoznačně uvedeno jak soud rozhodl o žalobě.

Zcela jinou otázkou však je přezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud se otázkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů pro nedostatek důvodů zabýval v celé řadě případů. Z relevantní judikatury zdejší soud připomíná, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pokud z jeho odůvodnění „není vůbec zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu soud nepřistoupil, resp. nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele obsaženou v žalobě a proč soud subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy“ (rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, www.nssoud.cz). Nepřezkoumatelnost je také dána, „opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek“ (rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS), a rovněž tehdy, „není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (...). Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“ (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS).

V případech, kdy soud zruší rozhodnutí správního orgánu, může být jeho rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů například tehdy, není-li z něj zřejmé, proč soud považuje rozhodnutí správního orgánu za nezákonné, resp. jaká konkrétní vada řízení před správním orgánem nastala. Nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů je též rozsudek, v němž výtky soudu vůči správnímu orgánu nemají oporu ve správním spisu či v provedeném dokazování před soudem a správním orgánem.

Krajský soud v Brně především v napadeném rozsudku uvedl, že se žalovaný neřídil právním názorem vysloveným v dřívějším rozsudku Krajského soudu v Praze. Pro tento závěr Krajského soudu v Brně však Nejvyšší správní soud neshledává opodstatnění. Krajský soud v Praze totiž žalovaného zavázal k tomu, aby si opatřil aktuální zprávy o dodržování lidských práv v Turecku a k situaci žalobce (odpírání vojenské služby). Předchozí negativní rozhodnutí žalovaného bylo totiž založeno na zastaralé zprávě Švýcarské organizace pro pomoc uprchlíkům z roku 2003, z níž navíc vyplývalo, že by práva žalobce mohla být v případě návratu do Turecka porušena. Žalovaný dle mínění zdejšího soudu postupoval zcela v souladu s tímto právním názorem a obstaral si celou řadu informačních materiálů, na nichž posléze založil své rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud dále v této souvislosti zdůrazňuje, že podmínky udělení doplňkové ochrany se na rozdíl od podmínek pro udělení azylu posuzují k okamžiku případného návratu žadatele o mezinárodní ochranu do země původu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2004, č. j. 2 Azs 12/2004 - 40, publikovaný pod č. 260/2004 Sb. NSS. Tento rozsudek se sice týkal překážek vycestování, tj. institutu, který předcházel současné úpravě doplňkové ochrany, nicméně závěry v tomto rozhodnutí uvedené lze použít i na právě projednávaný případ. K tomu viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, www.nssoud.cz). Je proto nelogický závěr Krajského soudu v Brně, vytykající žalovanému, že neodůvodnil, proč nerespektoval názor Krajského soudu v Praze, že informace ze země původu potvrzují žalobcovy obavy z návratu do země původu. Argumentace Krajského soudu v Praze, jak bylo výše uvedeno, totiž stála na dvou základech: 1) žalovaný použil neaktuální informace, 2) tyto informace byly navíc v rozporu se závěry žalovaného, že žalobci nehrozí porušení jeho práv. Úkolem žalovaného tak primárně bylo opatřit si informace nové a aktuální a posoudit otázku možné vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu na základě těchto nových informací, což nepochybně učinil. Z tohoto pohledu není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, proč by měl žalovaný své rozhodnutí odůvodňovat ve vztahu k informacím o zemi původu, jež Krajský soud v Praze označil za zastaralé. Je pravdou, že žalovaný ve svém rozhodnutí zmínil i dříve získané informace o zemi původu (zprávu Švýcarské organizace pro pomoc uprchlíkům z roku 2003) a uvedl, že v nich předestřená možná porušení žalobcových práv v případě návratu do Turecka by znamenala porušení tureckých zákonů a že v Turecku dochází k poklesu počtu porušování lidských práv. Tuto část odůvodnění rozhodnutí žalovaného však nelze číst izolovaně od jeho zbytku, kde žalovaný na základě nových zpráv (zejména informace získaná v Rámci evropské výměny informací o zemích původu z května 2007 týkající se vojenské služby a Kurdských odvedenců) dospěl k závěru, že žalobci nebezpečí vážné újmy nehrozí. Krajský soud v Brně se však těmito novými informacemi nijak podrobně nezabýval a pouze obecně uvedl, že tyto informace jednoznačně nevyvracejí obavy žalobce a nezpůsobují takovou změnu skutkového stavu, aby se žalovaný nemusel řídit právním názorem Krajského soudu v Praze. Takový závěr Krajského soudu v Brně, nijak blíže neodůvodněný, je však nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (ke shodnému závěru dospěl zdejší soud i v žalovaným zmiňovaném rozsudku v obdobné věci ze dne 27. 9. 2007, č. j. 7 Azs 46/2007 - 65, www.nssoud.cz).

Krajský soud v Brně dále žalovanému vytkl, že dostatečně nezohlednil skutečnosti zjištěné z podkladů, které svědčily ve prospěch žalobce, a odkázal v tomto ohledu na předchozí rozsudek Krajského soudu v Praze. Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani v tomto případě Krajský soud v Brně svoji výtku vůči žalovanému nijak neodůvodnil, tj. neprovedl jakýkoliv rozbor příslušných dokumentů ve správním spisu a neuvedl, jaké konkrétní skutečnosti by měly svědčit ve prospěch žalobce a jakým způsobem by tyto skutečnosti měly ovlivnit rozhodování žalovaného. Odkaz na rozsudek Krajského soudu v Praze je rovněž nepatřičný, neboť tento soud citoval pouze skutečnosti vyplývající z neaktuálních zpráv o zemi původu. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že i v tomto bodě je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Pokud jde o rozsah vázanosti správního orgánu právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí soudu, Nejvyšší správní soud nevidí důvod, proč by se měl odchýlit od závěrů vyslovených v rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 47/2007 - 60, jež žalovaný zmiňuje. Podle § 78 odst. 1 s. ř. s. platí, že soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení, je-li žaloba důvodná. Pro nezákonnost zruší soud napadené

rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Z tohoto ustanovení skutečně vyplývá, jak tvrdí žalovaný, že přezkum správních rozhodnutí dle soudního řádu správního je založen na principu kasačním; správní soudy tak nejsou oprávněny rozhodovat za správní orgán, resp. jeho rozhodnutí nahrazovat svými rozhodnutími.

Současně je ale třeba mít na paměti, že úkolem soudu při přezkumu správních rozhodnutí není pouze abstraktní výklad práva. Soud musí svoji interpretaci právního předpisu vždy aplikovat na konkrétní okolnosti případu. Právě tímto právním názorem (tedy aplikací právního předpisu na konkrétní případ) je pak správní orgán vázán, jak to stanoví § 78 odst. 5 s. ř. s. Nejde zde tedy o vázanost abstraktním právním názorem spočívajícím v teoretickém výkladu práva bez vazby na určité správní rozhodnutí, který je obvykle v rozhodnutí soudu obsažen (takový právní názor může však mít určitý precedenční význam pro rozhodování správního orgánu v obdobných věcech), ale především o vázanost právním názorem soudu učiněným ve vztahu ke konkrétnímu okolnostem případu.

Na základě principu plné jurisdikce je soud oprávněn hodnotit skutkový stav a činit z něho vlastní právní závěry, a to i závěry o splnění zákonných důvodů pro udělení mezinárodní ochrany. Tímto postupem soudy nezasahují do kompetencí žalovaného, neboť nerozhodují o udělení azylu, ale realizují toliko svou povinnost přezkoumat v rozsahu žalobních bodů správní rozhodnutí z hlediska jeho zákonnosti. Pokud tedy například správní orgán rozhodne, že se žadateli neuděluje doplňková ochrana, a správní soud následně ve zrušujícím rozsudku dospěje k závěru, že v daném případě byly podmínky pro udělení doplňkové ochrany splněny (a rozhodnutí správního orgánu bylo tudíž nezákonné), jde o závazný právní názor pro následné rozhodování správního orgánu, který, nedojde-li ke změně skutkového stavu, musí tento názor soudu akceptovat a doplňkovou ochranu udělit. V opačném případě by institut vázanosti správního orgánu právním názorem soudu ztrácel jakékoliv opodstatnění a nabízela by se i otázka smyslu správního soudnictví, pokud by správní orgán mohl zrušující rozhodnutí soudu nerespektovat. Sluší se však dodat, že závazný právní názor soudu musí být přezkoumatelný z hlediska srozumitelnosti a dostatku důvodů, aby byl pro správní orgán jasně seznatelný a uchopitelný.

Rozhodnutí krajského soudu je však právě vzhledem k výše uvedenému nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud proto napadené rozhodnutí Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu, tj. bude se podrobně zabývat zprávami, které žalovaný shromáždil v průběhu řízení a své závěry odůvodní. Shledá-li na straně žalovaného pochybení, uvede konkrétní nezákonnosti či vady řízení, jichž se žalovaný dopustil a rovněž specifikuje následný postup žalovaného. Krajský soud vezme rovněž v potaz judikaturu zdejšího soudu stavící na tom, že hrozba vážné újmy musí být skutečná, resp. že žadateli o mezinárodní ochranu musí hrozit reálné nebezpečí vystavení nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, www.nssoud.cz, a rozsudek téhož soudu ze dne 26. 3. 2008, č. j. 2 Azs 71/2006 - 82, www.nssoud.cz). V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 19. května 2009

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu