

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Elišky Cihlářové, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Dagmar Nygrínové, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **H. A. T.**, zast. Mgr. Eduardem Benešem, advokátem se sídlem Na Rozcestí 6, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2008, č. j. OAM-10-694/LE-BE03-BE07-2007, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2008, č. j. 48 Az 6/2008 - 16,

t a k t o :

Věc se vrací k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dosavadní skutkový a procesní stav věci

Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhal zrušení rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2008, č. j. 48 Az 6/2008 - 16, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2008, č. j. OAM-10-694/LE-BE03-BE07-2007, jímž žalovaný zamítl jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. d) 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“). V odůvodnění rozhodnutí žalovaný objasnil, že k zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné jej vedlo především zjištění, že stěžovatel v opakovaně podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany uváděl shodné důvody jako ve své předchozí žádosti o udělení mezinárodní ochrany (dříve udělení azylu) v roce 2003. Rozhodnutím odboru azylové a migrační politiky žalovaného ze dne 8. 3. 2004, č. j. OAM-6387/VL-07-HA08-2003, mu však azyl udělen nebyl a přezkumné řízení soudní (vyvolané žalobou stěžovatele ze dne 9. 4. 2004 proti výše uvedenému rozhodnutí) bylo Krajským soudem v Ostravě pravomocně zastaveno. Žalovaný se vůbec nevyslovil k otázce neudělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu.

Stěžovatel v žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2008, výše uvedeného čísla jednacího, namítal, že v předcházejícím řízení o udělení azylu byl jako účastník řízení zkrácen na svých právech a dovozoval, že žalovaný měl posoudit jeho žádost

podle § 12 zákona o azylu, neboť zde nebyly podmínky pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné. Tvrdil, že splňuje podmínky pro udělení azylu, resp. doplňkové ochrany, neboť je v zemi původu pronásledován a jeho ekonomické problémy jsou jen důsledkem této skutečnosti. Poukázal také na rodinné vazby v České republice a na to, že se žalovaný během pohovoru nesnažil objasnit důvody, které jej vedly k odchodu ze země původu.

Krajský soud rozsudkem ze dne 22. 4. 2008, č. j. 48 Az 6/2008 - 16, žalobu zamítl, neboť dospěl ke stejnému závěru jako žalovaný, totiž že stěžovatel skutečně uváděl ve své žádosti o udělení mezinárodní ochrany shodné důvody jako v žádosti předchozí, čímž došlo k naplnění podmínek ustanovení § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu, za nichž může být žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodná zamítnuta. Sám žalobce přitom při pohovoru k důvodům žádosti ze dne 9. 1. 2008 výslovně potvrdil, že důvody, pro které nyní žádá o udělení mezinárodní ochrany, jsou stejné jako důvody, které uvedl ve své žádosti předchozí, tedy o udělení azylu. Stejně jako žalovaný ani krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku nevyslovil k otázce neudělení doplňkové ochrany stěžovateli podle § 14a zákona o azylu.

V kasační stížnosti a jejím doplnění proti tomuto rozsudku se stěžovatel dovolává důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), písm. b) a d) s. ř. s., tedy nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech a konečně též nepřezkoumatelnosti rozsudku spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí s tím, že tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Především namítal, že krajský soud aplikoval zákon o azylu, resp. jeho § 16 odst. 1 písm. d) v nesprávném znění. Podle stěžovatele je totiž citované ustanovení v aktuálním znění zcela odlišné od toho, které krajský soud citoval v napadeném rozhodnutí. Podle aktuálního znění zmíněného ustanovení bude žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná, *jestliže žadatel přichází ze státu, který Česká republika považuje za třetí bezpečnou zemi nebo bezpečnou zemi původu, nebude-li prokázáno, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze.*

II.

Postoupení věci rozšířenému senátu

Druhý pětičlenný senát Nejvyššího správního soudu, který podle rozvrhu práce má rozhodovat o této kasační stížnosti, při předběžném posouzení věci zjistil, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, který se týkal obdobné věci, vyslovil právní názor, s nímž se druhý pětičlenný senát neztotožňuje. V citovaném rozsudku se totiž první pětičlenný senát zabýval mj. vadami, ke kterým je povinen Nejvyšší správní soud přihlížet z moci úřední v souladu s § 109 odst. 3 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení není Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti m. j. též tehdy, bylo-li řízení před krajským soudem zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a nebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Druhý pětičlenný senát namítá, že při posuzování otázky možné nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu vycházel první senát sice z usnesení

rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, pub. pod č. 1546/2008 Sb. NSS, konkrétně z jeho části, kde se rozšířený senát vyslovil k povaze § 76 odst. 1 s. ř. s. Podle rozšířeného senátu „*ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání – z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední – tj. bez návrhu – pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle druhého odstavce citovaného ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek*“. Z tohoto závěru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu však první pětičlenný senát z citovaného rozhodnutí dovodil, že „*krajský soud je povinen přiblížit k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů z moci úřední, tedy aniž by žalobce nepřezkoumatelnost ve své žalobě konkrétně namítal. O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze pak hovořit pouze v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona. Tuto vadu přitom nelze zhojit ve vyjádření k žalobě, případně v kasační stížnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 AfS 66/2008 - 71, www.nssoud.cz). V případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu je tedy krajský soud povinen toto rozhodnutí v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ex offio bez jednání zrušit; naopak přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 AfS 115/2006 - 91, www.nssoud.cz)*“.

První pětičlenný senát v jím projednávané věci shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným proto, že nezrušil z moci úřední rozhodnutí žalovaného, jímž byla zamítnuta žádost žadatele o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, aniž by se v odůvodnění tohoto rozhodnutí zabýval otázkou možné vážné újmy, která by mohla stěžovateli hrozit v případě návratu do země původu. V důsledku této absence považoval první pětičlenný senát rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů; podle jeho přesvědčení měl v tomto případě krajský soud ex offio podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Jelikož tak neučinil, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí.

Při předběžné poradě se však druhý pětičlenný senát s tímto názorem prvního pětičlenného senátu vysloveným ve výše uvedené věci neztotožnil a zdůraznil, že z usnesení rozšířeného senátu, na nějž první pětičlenný senát odkázal, takový závěr nevyplývá. Pokud rozšířený senát uvedl, že z povahy vady postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek, pak je třeba si tuto právní větu vyložit tak, že k vyslovení nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí z moci úřední má krajský soud přistoupit jen tehdy, pokud tato nepřezkoumatelnost brání věcnému přezkumu správního rozhodnutí, tj. je-li správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo je-li nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, přičemž tento nedostatek brání posouzení

důvodnosti žalobních námitek. Z rozsudku prvního pětičlenného senátu však není zřejmé, že by stěžovatel v žalobě nesouhlasil s neudělením doplňkové ochrany a že by namítal konkrétní důvody, pro něž mu měla být udělena. Stejně tak nenamítal ani absenci této části odůvodnění. Z rozsudku prvního pětičlenného senátu ale vyplývá, že krajský soud by měl vždy ex offo konstatovat nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí bez ohledu na to, zda spočívá v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, nebo zda bránila posouzení důvodnosti ostatních žalobních námitek.

Druhý pětičlenný senát dále uvedl, že v jím projednávané věci správní rozhodnutí neobsahuje úvahu vztahující se k uložení doplňkové ochrany, nicméně stěžovatel ve vztahu k jejímu neudělení v řízení o žalobě nic nenamítal; jeho prostý odkaz na to, že mu měl být udělen azyl, resp. doplňková ochrana, za řádně uplatněný žalobní bod považovat nelze, když další konkretizace stěžovatelova tvrzení směřovala pouze k neudělení azylu a nikoliv k možné vážné újmě, hrozící mu v případě návratu do země původu. Podle názoru druhého senátu tak nebylo důvodu, aby krajský soud vyslovil nepřezkoumatelnost takového správního rozhodnutí ex offo, neboť mu tato „nepřezkoumatelnost“ nijak nebránila ve věcném přezkumu napadeného rozhodnutí a posouzení důvodnosti žalobních námitek. Z tohoto důvodu ani Nejvyšší správní soud není oprávněn posuzovat rozsudek krajského soudu nad rámec kasačních námitek ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť ani kasační stížnost tuto vadu rozsudku krajského soudu nevytýká.

Druhý pětičlenný senát vyslovil přesvědčení, že za této procesní situace nemůže o věci rozhodnout, aniž by se odchýlil od právního názoru vyjádřeného v dřívějším rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 107/2008 - 78. Věc proto předložil podle § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) rozšířenému senátu k posouzení právní otázky: *zda je krajský soud povinen vyslovit nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, která spočívá v nedostatku důvodů rozhodnutí vždy ex offo nebo pouze tehdy, jestliže tento nedostatek důvodů brání věcnému přezkumu správního rozhodnutí a posouzení důvodnosti žalobních námitek.*

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

Rozšířený senát musel nejprve zkoumat, zda je oprávněn rozhodnout ve věci. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Jak rozšířený senát již dříve vyslovil v usnesení ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006 - 86 (dostupné na www.nssoud.cz), je jeho úkolem sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu a je podle § 17 odst. 1 s. ř. s. oprávněn rozhodovat tam, kde mu věc byla postoupena jeho senátem, který dospěl k závěru odlišnému od závěru dříve vysloveného. Postoupit rozšířenému senátu lze jak celou právní věc k rozhodnutí, tak i některou z jednotlivých sporných otázek. Rozšířený senát však neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým zjištěním posuzovaných případů.

Z tohoto názoru je třeba vycházet i v dané věci, byť není skutkově totožná.

Především si rozšířený senát Nejvyššího správního soudu musel položit otázku, zda právní názor obsažený v označeném rozsudku prvního senátu, je nutné vztáhnout na věc projednávanou druhým senátem a zda vůbec je druhý senát oprávněn vyvolat na půdorysu projednávané věci rozhodnutí rozšířeného senátu o položené otázce. Pro nalezení odpovědi na ni bylo podstatné zjištění, zda skutkově i právně byla věc předkládaná rozšířenému senátu totožná s věcí, v níž rozhodoval první senát. Rozšířený senát dospěl po předběžném projednání věci k závěru, že nikoliv.

Pro posouzení důvodnosti projednání položené otázky bylo podstatné, zda v žalobě směřující proti rozhodnutí žalovaného chyběl žalobní bod týkající se doplňkové ochrany, či nikoliv (když jinak zůstalo nesporným, že správní rozhodnutí neobsahuje úvahu vztahující se k poskytnutí tohoto druhu mezinárodní ochrany). Druhý senát věc předkládá s názorem, že „k neudělení doplňkové ochrany stěžovatel v žalobě nic nenamítal, když jeho prostý odkaz na to, že mu měl být udělen azyl, resp. doplňková ochrana, nelze považovat za řádně uplatněný žalobní bod“. Rozšířený senát je však názoru opačného.

V žalobě - kromě obecného konstatování, že rozhodnutí žalovaného napadá v celém rozsahu výroku - formuluje žalobce jeden z žalobních bodů takto:

„Domnívám se žalovaný v předchozím řízení o udělení azylu porušil m. j. § 12 zákona č. 325/1999 Sb. o azylu; domnívám se, že žalovaný měl posuzovat mou žádost podle § 12 zákona o azylu, neboť splňuji podmínky pro udělení azylu, resp. doplňkové ochrany, neboť jsem v zemi původu pronásledován a moje ekonomické problémy jsou jen důsledkem. Navíc mám v České republice rodinné vazby, a to jednak manželku, ale také sestru“.

Podle ustálené judikatury správního soudnictví, které je ovládáno dispoziční zásadou, je nezbytné v žalobě uvést žalobní body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení stran porušení zákona, a jimiž ve vztahu k rozhodujícímu soudu vymezuje rozsah přezkumu zákonnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí, jehož se žalobou dovolává (viz též nález Ústavního soudu ze dne 1. 6. 2000, sp. zn. III. ÚS 631/99). Nicméně Ústavní soud v jiném svém nálezu (ze dne 11. 7. 2000, sp. zn. II. ÚS 491/98) vyslovil zásadu nepřipustnosti nepřiměřeně přísných požadavků na formulaci žalobních bodů a zdůraznil v této souvislosti nutnost šetření podstaty a smyslu základních práv a svobod zakotvených v článku 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod s tím, že nepřiměřeně přísný výklad náležitostí správní žaloby porušuje citovaný článek Listiny. Vycházeje z této zásady dospěl rozšířený senát k závěru, že v žalobě formulované stěžovatelem (ve věci projednávané druhým senátem) je možno nalézt žalobní bod týkající se tvrzení o splnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany, (... domnívám se, že splňuji podmínky... doplňkové ochrany, neboť jsem v zemi původu pronásledován...), jakož i tvrzení o porušení zákona o azylu ze strany žalovaného. Přihlédl přitom též ke specifiku řízení o udělení mezinárodní ochrany, v němž jsou žadatelé – cizinci – handicapováni jazykovou bariérou.

Ostatně sám druhý senát v rozhodnutí č. j. 2 Azs 54/2007 - 42 ze dne 2. 8. 2007, www.nssoud.cz, zaujal právní názor, že „za žalobní bod, u něhož je třeba pokusit

se o jeho doplnění a upřesnění, je nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byt i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že tento má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné“. Tomuto požadavku podle názoru rozšířeného senátu žalobcem formulovaný žalobní bod týkající se neudělení doplňkové ochrany vyhovuje a bylo tudíž povinností krajského soudu se jím zabývat.

V tomto směru je ještě nutno upozornit na nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, v němž byl zaujat právní názor, že soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (například proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované článkem 36 odst. 1 Listiny. Tento judikát je možno vztáhnout na projednávanou věc, neboť krajský soud námitku žalobce stran neudělení doplňkové ochrany zcela pominul. Pokud tak učinil proto, že nepovažoval žalobcem uplatněný žalobní bod za dostatečně formulovaný a vyhovující požadavkům zákona, pak měl tento svůj postup v odůvodnění vysvětlit. Jestliže tak neučinil, bránilo to podle již zmíněného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1534/08 tomu, aby jeho věc byla projednána stanoveným postupem u nezávislého a nestranného soudu a porušil tím právo na spravedlivý proces garantovaný článkem 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud v uvedené věci zrušil rozsudek krajského soudu, který byl zatížen touto vadou a zrušil i rozsudek Nejvyššího správního soudu, který v řízení o kasační stížnosti citovaný rozsudek pro uvedenou vadu přes námitku žalobce nezrušil.

Rozšířený senát dospěl tudíž v projednávané věci k závěru, že ve věci rozhodované druhým pětičlenným senátem žaloba obsahuje alespoň v nejhrubších obrysech dostatečně formulovaný žalobní bod a v důsledku toho neshledává namítaný rozpor mezi jím projednávanou věcí a věcí, v níž rozhodoval první pětičlenný senát pod sp. zn. 1 Azs 107/2008; v jednom případě v rámci žaloby žalobní bod týkající se doplňkové ochrany byl zakotven, zatímco v druhé případě tomu tak nebylo. Stalo se tudíž bezpředmětným (pro rozšířený senát) zabývat se posuzováním otázky, zda je povinen krajský soud vyslovit nepřezkoumatelnost ex offio – tedy bez návrhu.

S ohledem na to, že rozšířený senát neshledal rozpor s právním názorem již zastávaným

Nejvyšším správním soudem, nemohl se věcí meritorně zabývat a vrátil ji druhému senátu k dalšímu řízení.

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

V Brně dne 23. února 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného

senátu