

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jana Passera a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **K. A.**, zastoupen JUDr. Irenou Slavíkovou, advokátkou se sídlem Wenzigova 5, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2009, č. j. 48 Az 10/2009 - 50,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2009, č. j. 48 Az 10/2009 - 50, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 6. 2. 2009, č. j. OAM-35/LE-05-05-2009, jímž byla zamítnuta žádost žalobce (dále jen „účastník řízení“) o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodná podle ust. § 16 odst. 1 písm. g) 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 správního rozhodnutí stěžovatel uvedl důvody, které ho vedly k zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, ale nijak se nevyslovil k neudělení doplňkové ochrany podle ust. § 14a zákona o azylu.

V žalobě účastník řízení namítal, že uvedl skutečnosti svědčící o tom, že byl vystaven pronásledování, které bylo tolerováno státem, a proto splňuje podmínky pro udělení azylu podle ust. § 12 zákona o azylu. Dále namítal, že stěžovatel řádně nevyhodnotil jeho výpověď a podklady, které si opatřil pro rozhodnutí, nebyly úplné. Nepostupoval tedy tak, aby byl řádně zjištěn stav věci.

Krajský soud, shodně jako stěžovatel, dospěl k závěru, že v případě účastníka řízení jsou splněny podmínky pro užití ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, neboť tento uváděl ve správním řízení rozporné a nevěrohodné skutečnosti. Žalobní námitky vyhodnotil krajský soud jako nedůvodné, ale současně dospěl k závěru, že se stěžovatel nezabýval splněním podmínek podle ust. § 14a a § 14b zákona o azylu. Absence výroku a řádného odůvodnění vztahujících se k doplňkové ochraně tak činí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů i pro nesrozumitelnost.

V kasační stížnosti stěžovatel namítal, že rozhodoval plně v souladu s ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu. Požadavek krajského soudu na posuzování doplňkové ochrany

podle ust. § 14a zákona o azylu při zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle ust. § 16 odst. 1 písm. g) citovaného zákona odporuje zákonu. Povinnost zkoumat existenci možné hrozící vážné újmy podle ust. § 14a odst. 2 zákona o azylu ukládá tento zákon jen v případě postupu podle ust. § 16 odst. 1 písm. e) a f). Pokud by bylo úmyslem zákonodárce uložit správnímu orgánu povinnost zkoumat existenci důvodů pro udělení doplňkové ochrany i v případě posuzování podle ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, nepochybně by tato povinnost byla součástí zákonného textu. Tak tomu ale není a povinnost zabývat se doplňkovou ochranou při posuzování případu podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu nemá tudíž žádnou oporu v zákoně a je jeho překročením. V daném případě se nejedná o naplnění zásady „non-refoulement.“ Zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle citovaného ustanovení totiž nemá za následek povinnost dotčeného cizince okamžitě opustit území České republiky. V daném případě bylo účastníkovi řízení uděleno správní vyhoštění s platností od 27. 1. 2009 do 27. 1. 2012 a právě v řízení o správním vyhoštění došlo k naplnění zásady „non-refoulement“, neboť byly posuzovány tzv. důvody znemožňující vycestování podle ust. § 179 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Definice obsažená v ust. § 179 citovaného zákona je shodná s definicí doplňkové ochrany podle ust. § 14a zákona o azylu, a to včetně totožného popsání obsahu pojmu vážná újma. Před vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění cizince je správní orgán povinen vyžádat si závazné stanovisko ministerstva vnitra, zda vycestování cizince je možné (§ 120a zákona o pobytu cizinců). Tímto závazným stanoviskem je vázán a nemůže se od něj odchýlit. Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko v řízení o vyhoštění vydává správní orgán rozhodující i v řízení o udělení mezinárodní ochrany, jednalo by se u dotčeného ustanovení nejen o posuzování doplňkové ochrany bez opory v zákoně, ale i o nežádoucí duplicitu, neboť o stejné věci by rozhodoval stejný orgán dvakrát. Závazné stanovisko není sice samostatným správním rozhodnutím, ale jde o správní akt, kterým je podmíněno vydání rozhodnutí ve věci samé. Jako takové je přezkoumatelné v odvolacím řízení podle správního řádu a jako podklad správního rozhodnutí o vyhoštění podléhá soudnímu přezkumu (§ 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců).

Sedmý pětičlenný senát Nejvyššího správního soudu 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 sedmý pětičlenný senát neztotožňuje.

V citovaném rozsudku se první pětičlenný senát zabýval mimo jiné vadami, ke kterým je Nejvyšší správní soud v souladu s ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. povinen přihlížet ex offio. Při posuzování otázky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu vycházel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikovaného pod č. 1546/2008 Sb. NSS, konkrétně z jeho části, kde se vyjádřil k povaze ust. § 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 odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak 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“.

Z tohoto závěru rozšířeného senátu pak první pětičlenný senát 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 zejména 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, příp. 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)“.* Na základě toho pak shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným proto, že z moci úřední nezrušil rozhodnutí ministerstva, které zamítlo žádost žadatele o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, avšak v odůvodnění tohoto rozhodnutí se nezabývalo otázkou možné závažné újmy, která by mohla žadateli hrozit v případě návratu do země původu. Z tohoto důvodu považoval první pětičlenný senát napadené správní rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Proto měl krajský soud ex offio podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. napadené správní rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Jelikož tak krajský soud neučinil, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí.

Sedmý pětičlenný senát s tímto závěrem nesouhlasí, neboť podle jeho názoru z usnesení rozšířeného senátu takový závěr nevyplývá. Pokud rozšířený senát uvedl, že „*z povahy vady pak 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“*, je třeba to vyložit tak, že k vyslovení nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí ex offio 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 důvodů brání posouzení důvodnosti žalobních námitek. Protože z rozsudku prvního pětičlenného senátu není zřejmé, že by žadatel o mezinárodní ochranu v žalobě vyslovil nesouhlas s neudělením doplňkové ochrany a že by namítal konkrétní důvody, pro které mu měla být doplňková ochrana udělena nebo že by namítal absenci této části odůvodnění, lze mít za to, že podle názoru prvního pětičlenného senátu má krajský soud má vždy ex offio konstatovat nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí bez ohledu na to, zda spočívá v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

V daném případě správní rozhodnutí neobsahuje sebemenší zmínku, která by se vztahovala k doplňkové ochraně a účastník řízení ve vztahu k neudělení doplňkové ochrany v řízení o žalobě nic nenamítal. Podle názoru sedmého pětičlenného senátu tedy

není na místě, aby krajský soud vyslovil nepřezkoumatelnost takového správního rozhodnutí ex offio, neboť mu tato nepřezkoumatelnost nijak nebránila ve věcném přezkumu napadeného rozhodnutí a posouzení důvodnosti žalobních námitek.

Za této procesní situace nemůže sedmý pětičlenný senát o věci rozhodnout, aniž by se odchýlil od právního názoru vyjádřeného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 – 78. Proto podle ust. § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládá věc rozšířenému senátu k posouzení předmětné právní otázky, zda je krajský soud povinen vyslovit nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, která spočívá v nedostatku důvodů rozhodnutí vždy ex offio nebo pouze tehdy, jestliže tento nedostatek důvodů brání věcnému přezkumu správního rozhodnutí a posouzení důvodnosti žalobních námitek. V konkrétním případě jde tedy o to, zda má krajský soud ex offio povinnost dovodit nepřezkoumatelnost rozhodnutí ministerstva vnitra jen proto, že se ministerstvo nezabývalo v případě rozhodnutí podle ustanovení § 16 odst. 1, 2 zákona o azylu, s výjimkou rozhodnutí podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) a f) cit. zákona, splněním podmínek pro udělení doplňkové ochrany ve smyslu § 14a zákona o azylu.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jaroslav Vlašín, JUDr. Marie Turková, JUDr. Miluše Došková, JUDr. Jakub Camrda, JUDr. Dagmar Nygrínová a JUDr. Eliška Cihlářová. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců do jednoho týdne ode dne, kdy se o podjatosti dozvěděli.

Účastníci řízení mají právo se k předkládané právní otázce vyjádřit ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto usnesení.

V Brně dne 15. dubna 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu