

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **J.-O. J.**, zast. Mgr. Václavem Slukou, advokátem se sídlem Praha 3, Koněvova 128/1715, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Praha 7, pošt. schr. 21/OAM, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2010, č.j. OAM-78/ZA-06-ZA12-2010, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2011, č. j. 1 Az 5/2010 - 49,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 8. 3. 2010, č.j. OAM-78/ZA-06-ZA12-2010, žalovaný zastavil řízení podle § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o azylu“), s tím, že žádost žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany je nepřipustná podle § 10a písm. e) zákona o azylu.

Na základě podané žaloby Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud přisvědčil žalovanému, že žalobkyně ve své opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany uvedla v zásadě totožné důvody jako v žádosti předchozí, a rovněž podle soudu tedy žalobkyně naplnila podmínky § 10a písm. e) zákona o azylu. Správní orgán však pochybil tím, že se nezabýval otázkou, zda žadatelce nehrozí při návratu do země původu závažná újma ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Azs 16/2010 - 47, dospěl k závěru, že i při zastavení řízení v případě nepřipustné žádosti podle § 25 písm. i) zákona o azylu, kdy neúspěšný žadatel je vystaven hrozbě návratu do země původu, je správní orgán povinen se v odůvodnění přesvědčivě vypořádat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany. Městský soud v Praze proto napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností. Stěžovatel je přesvědčen, že povinnost zkoumat podmínky pro udělení doplňkové ochrany odporuje u ryze procesních rozhodnutí zákonu, jakož i Směrnici Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice“).

Pokud by bylo úmyslem zákonodárce uložit stěžovateli povinnost zkoumat existenci důvodů pro udělení doplňkové ochrany i v případě rozhodnutí podle § 25 písm. i) zákona o azylu, nepochybně by byla tato povinnost součástí zákonného textu. Tak tomu ovšem není, a ukládání této povinnosti správnímu orgánu tak nemá žádnou oporu v zákoně.

Názor stěžovatele dle jeho názoru podporuje i znění procedurální směrnice. Tato ve svém čl. 3 odst. 1 stanoví, že se vztahuje na všechny žádosti o azyl podané na území členského státu, včetně hranic nebo tranzitních prostor, a na odnětí postavení uprchlíka. Nicméně v odstavci 3 zavazuje členské státy, které již disponují tzv. jednotným řízením, aby směrnici použily během celého tohoto řízení. Česká republika již jednotné řízení používala, proto bylo nezbytné procedurální směrnici aplikovat.

Koncept nepřipustných žádostí je směrnicí upraven v čl. 25. Odstavec 1 tohoto ustanovení dává jasné vodítko, co je znakem nepřipustných žádostí (na rozdíl od zjevné nedůvodnosti). Říká, že kromě případů, kdy se žádost neposuzuje podle nařízení (ES) č. 343/2003, nemusí členské státy posuzovat, zda žadatel může být uznán za uprchlíka podle směrnice 2004/83/ES, považuje-li se žádost podle tohoto článku za nepřipustnou. Z uvedeného podle stěžovatele vyplývá, že v případě, kdy je rozhodováno o (ne)připustnosti žádosti, se neprovádí věcné posuzování důvodů pro udělení azylu.

Vzhledem k čl. 3 odst. 3, podle kterého jsou členské státy povinny aplikovat směrnici v rámci celého řízení o mezinárodní ochraně, se proto čl. 25 vztahuje i na posuzování doplňkové ochrany. V případě, kdy jde o nepřipustnou žádost, se tedy neposuzují ani důvody pro udělení azylu ani důvody pro udělení doplňkové ochrany. Tento závěr pak podle stěžovatele podporuje rovněž návrh nové procedurální směrnice.

Oporu pro postup dovozovaný napadeným rozsudkem, potažmo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Azs 16/2010 - 47, nelze podle stěžovatele nalézt ani v § 28 odst. 2 či § 14a zákona o azylu, neboť toto ustanovení se může z povahy věci vztahovat pouze k rozhodnutím ve věci, nikoliv k rozhodnutím procesním, kterým nepochybně zastavení řízení podle § 25 písm. i) zákona o azylu je.

Kasační stížnost je podle stěžovatele přijatelná podle § 104a s. ř. s., neboť se v daném případě jedná o právní otázku, která není judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena jednotně. Stěžovatel upozornil na usnesení ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Azs 29/2010 - 63, podle kterého bylo-li řízení zastaveno, žalovaný nebyl povinen rozhodovat o udělení doplňkové ochrany, když o důvodech znemožňujících vycestování je povinna si vyžádat závazné stanovisko žalovaného policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění. Současný stav podle názoru stěžovatele odůvodňuje postup podle § 17 s. ř. s., tj. předložení věci rozšířenému senátu. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Stěžejní otázkou, kterou je třeba v projednávané věci zodpovědět, je tedy to, zda je či není správní orgán povinen posoudit udělení doplňkové ochrany a odůvodnit své rozhodnutí v tomto směru i v případě, že postupuje podle § 25 písm. i) ve spojení s § 10a písm. e) zákona o azylu. V tomto ohledu je však dosavadní rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu rozporná.

Zatímco pátý a třetí senát se přiklonily k názoru, že správní orgán ve výše uvedených případech povinnost vypořádat se s otázkou doplňkové ochrany nemá, čtvrtý a druhý senát dospěly k opačnému závěru.

V rozsudku ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Azs 4/2010 - 122, uzavřel pátý senát mimo jiné, že: „*Krajský soud... nepochybil, konstatoval-li ve svém rozsudku, že žalovaný za situace, kdy řízení zastavil, nebyl povinen v témže rozhodnutí rozhodovat o udělení mezinárodní ochrany dle ustanovení § 14, resp. § 14a zákona o azylu*“. V usnesení ze dne 7. května 2010, č. j. 5 Azs /2010 - 43, pak pátý senát výslovně uvedl, že „*[p]okud bylo řízení zastaveno, žalovaný nebyl povinen rozhodovat o udělení doplňkové ochrany, když o důvodech znemožňujících vycestování je povinna si vyžádat závazné stanovisko žalovaného policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění*“. Tento názor pak převzal rovněž třetí senát ve svém usnesení ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Azs 29/2010 - 63.

Čtvrtý senát naproti tomu dospěl k závěru, že žalovaný je povinen zabývat se (ne)udělením doplňkové ochrany v odůvodnění svého rozhodnutí i v případě, že se řízení zastavuje, obdobně, jako je tomu když je žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná. V rozsudku ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Azs 16/2010 - 47, doslova uvedl: „*...zastaví-li správní orgán podle § 25 písm. i) zákona o azylu řízení o udělení mezinárodní ochrany z toho důvodu, že je žádost nepřipustná, nezabývá se již pochopitelně důvody pro udělení azylu. V tomto aspektu je tak postup správního orgánu při zastavení řízení podle § 25 písm. i) zákona o azylu stejný, jako při zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné z důvodů uvedených v § 16 odst. 1 a 2 zákona o azylu, neboť pokud správní orgán zamítá žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou, pak taktéž neposuzuje zda jsou dány podmínky pro udělení azylu; ve vztahu k žádosti o udělení mezinárodní ochrany jde v obou případech o rozhodnutí negativní, tj. žádosti nevyhovující. V obou případech – vzhledem k následnému návratu žadatele do země původu – je však nutné posoudit podmínky pro udělení doplňkové ochrany jako jedné z forem mezinárodní ochrany.*“

Ke stejnému závěru, byť na základě odlišné argumentace, dospěl také druhý senát v rozsudku ze dne 17. 9. 2010, č. j. 2 Azs 14/2010 - 92. Názor, podle kterého správní orgán v případě zastavení řízení podle § 25 písm. i) zákona o azylu podmínky udělení doplňkové ochrany nezkoumá (který v dané věci zaujal krajský soud), je podle druhého senátu nepřipustně zjednodušující, neboť „*přehlíží aplikační přednost mezinárodního závazku České republiky, plynoucího z čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, před vnitrostátní úpravou. Zásada non-refoulement se musí uplatnit při jakémkoli rozhodování ve věcech mezinárodní ochrany, tedy i v případě, kdy je takové řízení zastavováno z důvodů uvedených v ustanovení § 25 zákona o azylu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 9 Azs 23/2007 - 64, publikovaný pod č. 1339/2007 Sb. NSS). I za situace, kdy je opakovaná žádost o mezinárodní ochranu nepřipustná, pokud jde o důvody azylové, neznamená to, že nemají být posuzovány též možné důvody doplňkové ochrany; aplikované ustanovení § 10a písm. e) zákona o azylu ostatně zcela jasně hovoří o žádosti o mezinárodní ochranu, která v sobě zahrnuje nejen azyl, ale i doplňkovou ochranu*“.

Třetí senát setrvává na svém názoru vysloveném ve výše označeném usnesení, nicméně nemůže obdobně rozhodnout proto, že je zde jiný opačný názor. Třetí senát proto postoupil věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

P o u ě n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: předseda senátu JUDr. Josef Baxa a soudci JUDr. Jakub Camrda, JUDr. Eliška Cihlářová, JUDr. Miluše Došková, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Dagmar Nygrínová, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jaroslav Vlašín a JUDr. Marie Turková. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) a vyjádřit se k otázce předložené rozšířenému senátu do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V Brně dne 14. dubna 2011

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu