



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **O. N.**, zast. Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem se sídlem Ověnecká 78/33, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 1. 2015, č. j. OAM-556/ZA-ZA05-K08-2014, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 4. 2017, č. j. 22 Az 3/2015 – 75,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 4. 2017, č. j. 22 Az 3/2015 – 75, **se zrušuje** a věc **se vrací** Krajskému soudu v Brně k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí specifikované v záhlaví a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Rozhodnutím stěžovatele bylo rozhodnuto o žádosti žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany tak, že se mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném v posuzované době (dále jen „zákon o azylu“), neuděluje.

[2] Krajský soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Žalobkyně spatřovala nepřezkoumatelnost v nedostatečném zjištění aktuální situace na Ukrajině, kdy by mohla být v důsledku návratu do vlasti ohrožena či napadena jakoukoli stranou konfliktu. Soud ve svém

odůvodnění uvedl, že konflikt, byť i na části území, má vliv na situaci v celé zemi a může sám o sobě být relevantní pro posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany osoby, která nežije v oblasti přímo zasažené ozbrojeným konfliktem.

[3] Dále odkázal na rozsáhlou judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, kdy je rozhodnutí správního soudu, respektive správního orgánu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Je jím takové rozhodnutí, ze kterého není zřejmé, jakými úvahami se autor řídil, nebo takové, které opomíjí vypořádat se s argumentací účastníka řízení. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele soud shledal v tom, že se dostatečně a zevrubně nevypořádal s posouzením situace na Ukrajině, zejména ve vztahu k § 12 a § 14 zákona o azylu. Absentuje podrobné a přesvědčivé zdůvodnění, že v případě návratu do země původu by žalobkyni nehrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy dle § 14a odst. 2 zákona o azylu a že nemůže nebo není ochotna z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je občankou.

[4] Přestože je v pravomoci soudů ve správním soudnictví ověřovat či doplňovat dokazování provedené správními orgány, není jejich úkolem stav věci prvotně zjišťovat. S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu považoval krajský soud za nezbytné, aby se stěžovatel znovu zabýval aktuální situací v zemi původu. V důsledku podstatných vad správního řízení, které činí po stránce hmotněprávní překážku rozhodnutí ve věci samé, napadené rozhodnutí zrušil.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel je přesvědčen, že rozsudek krajského soudu je zatížen nezákonností. Tu spatřuje v nerespektování zákona o azylu a v tom, že se soud neřídil aktuální, konstantní a nerozpornou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Domnívá se, že ve svém rozhodnutí podrobně, zcela přezkoumatelně a v souladu s judikaturou odůvodnil, proč žalobkyně nesplňuje zákonné podmínky pro udělení mezinárodní ochrany v žádné z jejích forem. Jím shromážděné informace považuje za přiměřeně aktuální ve vztahu k datu vydání napadeného rozhodnutí i za přiměřené k žalobkyní tvrzeným důvodům podané žádosti o mezinárodní ochranu.

[7] V kasační stížnosti odkázal na judikaturu zdejšího soudu, dle které institut mezinárodní ochrany nemá řešit nepříznivou osobní a ekonomickou situaci žadatele, ale má poskytnout nezbytnou ochranu, je-li žadatel ve vlastní zemi vystaven pronásledování nebo vážné újmy, popřípadě existují-li jiné výjimečné okolnosti, za kterých by bylo nehumánní azyl neudělit. Dále shrnul, jak je v těchto řízeních rozděleno břemeno tvrzení a břemeno důkazní a vztáhnul uvedené povinnosti na daný případ. Poukázal na judikaturu soudu, ze které plyne, že na Ukrajině nepanuje totální konflikt.

[8] Stěžovatel se domnívá, že krajský soud se zcela zásadním způsobem odchýlil od konstantní judikatury. Jeho názor, který postrádá jakékoliv odůvodnění, je opřený pouze o jedinou větu z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 1 Azs

pokračování

91/2016 – 27. Tento rozsudek však není přiléhavý na posuzovanou věc, neboť řešil odlišnou otázku. Odůvodnění rozsudku postrádá jakékoli vlastní skutkové a právní úvahy soudu. Neplyne z něj ani právní názor, kterým má být stěžovatel vázán. Vykazuje také znaky přílišné obecnosti, neboť krajský soud pouze cituje judikaturu Nejvyššího správního soudu, která definuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí, aniž by ji aplikoval na konkrétní případ.

[9] Tvzení soudu nevychází z obsahu spisu. V odůvodnění rozsudku se uvádí, že správní řízení vykazuje podstatné vady, neříká však, o jaké vady se jedná. Dle stěžovatele měl soud vylíčit, proč zmíněné, nikterak nespecifikované, vady znemožnily věcné posouzení žalobních námitek. Krajský soud se svým postupem dopustil procesních pochybení, která mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku. Sám je přesvědčen, že se v průběhu správního řízení nedopustil žádných pochybení. Na okraj podotkl nejasnost v nařízení jednání, jeho následném odročení a vynesení rozsudku, o němž bylo rozhodnuto bez jednání.

[10] Stěžovatel také namítá, že mu nebylo doručeno doplnění žaloby. Naposledy měl možnost se vyjádřit pouze k blanketní žalobě. Krajský soud z doplnění žaloby nepochybně vycházel a mělo pro něj zásadní váhu, neboť v jeho důsledku již opětovně nenařizoval jednání. Tato skutečnost je vážnou vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Ponechává na uvážení soudu, zda je možné tuto písemnost skutečně považovat za doplnění žaloby a zda v něm nebyly uplatněny nové žalobní body až po uplynutí lhůty k podání žaloby.

[11] V závěru kasační stížnosti navrhl, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

[12] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[14] Jednou z podmínek věcného přezkumu kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany je její přijatelnost. Kasační stížnost je v souladu s § 104a s. ř. s. přijatelná, pokud svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Výkladem institutu nepřijatelnosti a demonstrativním výčtem jejích typických kritérií se Nejvyšší správní soud zabýval např. v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, č. 933/2006 Sb. NSS, na jehož odůvodnění pro stručnost odkazuje.

[15] V rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 – 59, č. 1143/2007 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud připustil, že „i v případě, kdy je stěžovatelem Ministerstvo vnitra, lze považovat kasační stížnost za přijatelnou, pokud by bylo shledáno zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně pokud by krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu. Přijatelnost by byla konstatována bez ohledu na to, že by takovým pochybením krajský soud zásadně nemohl zasáhnout do hmotně-právního postavení stěžovatele (Ministerstva vnitra). Kasační stížnost stěžovatele je tedy přijatelná, neboť v postupu krajského soudu došlo k zásadnímu procesnímu pochybení.

[16] Předtím, než se soud mohl zabývat obsahem kasační stížnosti, zjistil, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. K takovýmto vadám jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námítky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí netrpí zmíněnou vadou.

[17] Nejvyšší správní soud ze soudního spisu zjistil, že stěžovateli byla zaslána k vyjádření blanketní žaloba ze dne 2. 2. 2015, která obsahovala pouze výčet a citaci zákonných ustanovení, jejichž porušení se měl stěžovatel dopustit. K této žalobě se stěžovatel vyjádřil ve svém podání ze dne 9. 3. 2015. Krajský soud následně žalobkyni ustanovil zástupce, který byl usnesením ze dne 21. 2. 2017, č. j. 22 Az 3/2015 – 63, vyzván, aby v patnáctidenní lhůtě doplnil žalobu o bližší konkretizaci a upřesnění obecně formulovaných žalobních bodů. Ten tak učinil svým podáním, které krajský soud obdržel dne 7. 3. 2017. Doplnění kasační stížnosti bylo stěžovateli dle doručenký založené v soudním spise doručeno dne 4. 4. 2017, tedy ve stejný den, kdy krajský soud o věci rozhodl napadeným rozsudkem.

[18] Z rozsudku nepochybně plyne, že krajský soud vycházel z doplnění žaloby. Rozebírá v něm totiž námitku uvedenou v doplnění a na základě ní dochází k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele (viz poslední odstavec na straně čtvrté a násl. napadeného rozsudku). Navíc je vysoce nepravděpodobné, že by krajský soud vycházel pouze z blanketní žaloby, která obsahovala pouhý výčet zákonných ustanovení a jejich citaci, jelikož z ní nemohlo být zřejmé, v čem konkrétně je spatřováno porušení uvedených ustanovení. Taková žaloba spíše neobsahovala žádný projednatelný žalobní bod, byť je nyní tato otázka předmětem rozhodování rozšířeného senátu (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 10 Azs 65/2017 – 49).

[19] Nemožnost seznámení se s doplněním žaloby před vydáním rozsudku porušuje zásadu rovnosti účastníků řízení, která je zakotvena v § 36 odst. 1 s. ř. s., dle něhož je soud povinen poskytnout účastníkům stejné možnosti k uplatnění jejich práv. Tato zásada je dále konkretizována v § 74 odst. 1 s. ř. s., dle něhož je soud povinen zaslat žalobu žalovanému a došlé vyjádření žalovaného žalobci (event. dalším osobám).

[20] Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007 – 90, vyslovil, že „nedoručení vyjádření druhému účastníkovi řízení za situace, kdy je soudem o žalobě rozhodováno bez jednání a za situace, kdy soud z tohoto vyjádření ve svém rozsudku vycházel, je vadou řízení.“ Z odůvodnění plyne, že účastníci musejí být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, a musí mít možnost se k

pokračování

nim vyjádřit. Nutné je také zohlednit skutečnost, zda je ve věci rozhodováno bez nařízení jednání. Pokud totiž soud rozhoduje o věci samé bez jednání, je nezbytné, aby účastníci řízení měli k dispozici všechny podklady, ze kterých bude soud při samotném rozhodování vycházet. Ke stejným závěrům soud dospěl v rozsudku ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 208/2014 – 39.

[21] Pro úplnost lze rovněž poukázat na rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 1 As 42/2008 – 34, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil: „[d]oručil-li soud žalobu žalovanému až s rozsudkem ve věci samé, jednal v rozporu s § 36 odst. 1 a § 74 odst. 1 s. ř. s., neboť žalovaný se nemohl seznámit s obsahem žaloby a nemohl k ní podat své vyjádření, k čemuž ho předmětná ustanovení opravňují. Řízení před soudem tak bylo stíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.“ V odůvodnění také poukázal na zásadu kontradiktornosti řízení a vyložil, že „tato zásada je úhelným kamenem spravedlivého procesu a bez jejího uplatňování si nelze fungování soudní moci v moderním právním státu vůbec představit. Zákonné vyjádření předmětné zásady v oblasti správního soudnictví je obsaženo v § 36 odst. 1 s. ř. s.“ K tomu vyložil, že z povahy věci a ze systematiky zákona plyne, že úkony popsané v § 74 odst. 1 s. ř. s. činí předseda senátu před vlastním projednáním žaloby a před vydáním konečného rozhodnutí tak, aby soud měl ke své rozhodovací činnosti k dispozici vyjádření od všech dotčených osob.

[22] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že procesní pochybení spočívající v tom, že krajský soud v intencích § 74 odst. 1, věty třetí, s. ř. s. nedoručil doplnění žaloby stěžovateli, je vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a to zejména za situace, kdy bylo soudem o žalobě rozhodováno bez jednání a kdy z doplnění žaloby krajský soud nepochybně vycházel ve svém rozsudku.

[23] S ohledem na skutečnost, že stěžovatel neměl možnost se vyjádřit k doplnění žaloby, nelze předjímat, jak by vyznělo jeho případné vyjádření. V důsledku absence tohoto vyjádření pak nelze ani předjímat, jak by rozhodl krajský soud, kdyby takovýmto vyjádřením disponoval. Nejvyšší správní soud se proto nemůže vyjádřit ke zbylým kasačním námitkám, neboť není zřejmé, zda by v případě řádného vedení řízení bez procesních vad bylo rozhodnuto tak, jak krajský soud nakonec rozhodl.

IV. Závěr

[24] Nejvyšší správní soud proto považuje za naplněný stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívající ve vadě řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, přičemž v dalším řízení je krajský soud vázán zde vysloveným právním názorem ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s.

[25] O věci soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[26] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém řízení podle § 110 odst. 3 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. srpna 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu