



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **F. Z.**, zastoupené advokátem JUDr. Bc. Stanislavem Brunckem, Ph.D., Vídeňská 849/15, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2021, čj. OAM-181/ZA-ZA11-K02-R2-2016, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 5. 2021, čj. 18 Az 16/2021 - 19,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 5. 2021, čj. 18 Az 16/2021 - 19, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a kasační řízení

[1] Žalobkyně požádala dne 19. 2. 2015 v České republice o udělení mezinárodní ochrany. Ministerstvo vnitra však žalobkyni mezinárodní ochranu neudělilo (rozhodnutím ze dne 7. 2. 2018). Žalobkyně se proti rozhodnutí ministerstva s úspěchem bránila žalobou podanou ke krajskému soudu; krajský soud rozhodnutí ministerstva zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Naproti tomu ministerstvo neuspělo se svou kasační stížností proti rozsudku krajského soudu; tu NSS odmítl usnesením ze dne 7. 11. 2019 (čj. 10 Azs 196/2019 - 28).

[2] Ministerstvo dále rozhodnutím ze dne 9. 3. 2021 zastavilo řízení o udělení mezinárodní ochrany žalobkyni podle § 25 písm. j) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Nebylo mu totiž známo místo pobytu žalobkyně a zároveň shledalo, že na základě stavu věci zjištěného do té doby nebylo možné o žádosti rozhodnout. Uvedlo, že chtělo

žalobkyni předvolat k doplňujícímu pohovoru zaměřenému na možnost vnitřního přesídlení a na aktuální situaci vzhledem k tomu, že poslední správní úkon s žalobkyní proběhl téměř před čtyřmi lety.

[3] Žalobkyně podala prostřednictvím zástupce (advokáta) proti rozhodnutí ministerstva znovu žalobu. Krajský soud v Ostravě žalobkyni opět vyhověl, rozhodnutí ministerstva zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Připomněl, že aby mohlo ministerstvo řízení o mezinárodní ochraně zastavit podle § 25 písm. j) zákona o azylu, musejí být splněny dvě podmínky. Za prvé nelze zjistit místo pobytu žadatele, což v této věci splněno bylo. Krajský soud však shledal, že nebyla splněna druhá nezbytná podmínka, a to že na základě dosud zjištěného stavu věci nelze rozhodnout. Krajský soud nesouhlasí s ministerstvem, že bylo nezbytné provést se žalobkyní další doplňující pohovor, a naopak se domnívá, že samo ministerstvo si mělo opatřit nejaktuálnější informace o zemi původu z uznávaných zdrojů. Proto rozhodnutí ministerstva zrušil. Současně poznamenal, že sám nemohl řízení o žalobě zastavit podle § 33 písm. b) zákona o azylu, neboť přezkoumával rozhodnutí procesního charakteru, a nikoli rozhodnutí ve věci samé.

[4] Ministerstvo podalo proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní namítá, že krajský soud nerespektoval ustálenou judikaturu a neučinil žádné kroky k ověření místa pobytu žalobkyně, které by následně vedly k zastavení řízení podle § 33 písm. b) zákona o azylu. Poukazuje na to, že zákon o azylu nestanoví žádné výluky pro použití § 33 písm. b); z ničeho tak neplyne, že by soud sám nemohl řízení o žalobě zastavit, když bylo zastaveno již řízení o mezinárodní ochraně podle § 25 písm. j) téhož zákona. Ministerstvo nesouhlasí ani s tím, že nebyla splněna druhá podmínka k zastavení řízení o mezinárodní ochraně. Trvá na tom, že dostatečně vysvětlilo, proč považovalo za nutné provést s žalobkyní doplňující pohovor, a že je tento jeho požadavek oprávněný.

[5] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti předně upozorňuje na to, že otázka naplnění podmínek pro zastavení řízení o její žalobě nespadá pod žádný z důvodů kasační stížnosti uplatněné ministerstvem [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního]. Pokud by však NSS přesto přezkoumával naplnění podmínek pro zastavení soudního řízení, souhlasí žalobkyně s postupem i se závěry krajského soudu, které šetří její ústavně zaručená základní práva. Ministerstvo naopak směřuje k tomu, aby účelovým výkladem procesního ustanovení nemohlo být zrušeno jeho nezákonné rozhodnutí; takovému postupu nemohou poskytnout správní soudy ochranu. Žalobkyně dále obsáhle objasňuje, proč nebylo doplňujícího pohovoru třeba, proč je odůvodnění ministerstva k této otázce nedostatečné a proč nebylo ministerstvo oprávněno řízení zastavit. Vysvětluje, proč krajský soud neměl sám řízení zastavit (mimo jiné proto, že žalobkyně je v řízení zastoupena advokátem, jehož prostřednictvím s ní soud komunikuje, a plynulému průběhu soudního řízení tak nic nebrání) a proč podle ní neexistuje racionální důvod pro to, aby tu byly rozdílné podmínky pro zastavení správního a žalobního řízení (zastavit řízení o žalobě by podle žalobkyně mělo být rovněž možné pouze tehdy, nelze-li jinak v řízení rozhodnout).

II. Právní hodnocení

pokračování

[6] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti předně zpochybňuje její přípustnost v části, v níž ministerstvo krajskému soudu vytyká výklad podmínek pro zastavení soudního řízení podle § 33 písm. b) zákona o azylu. NSS se tedy nejprve vyjádří k této otázce.

[7] Nepřípustná je mimo jiné kasační stížnost, která se opírá *jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103* (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). To však není tento případ. Ministerstvo zpochybňuje výklad § 33 písm. b), kterým se řídil krajský soud v řízení o žalobě. Tento důvod lze označit za *jinou vadu řízení* podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ministerstvo sice toto namítané pochybení krajského soudu hodnotí jako nesprávné posouzení právní otázky podle § 103 odst. 1 písm. a), to však na přípustnost kasační stížnosti nemá vliv, neboť podstatný je obsah kasační stížnosti. NSS je totiž vázán důvody, nikoli označením důvodů kasační stížnosti (srov. usnesení NSS ze dne 18. 3. 2004, čj. 1 As 7/2004 - 47). Kasační stížnost je tedy přípustná (NSS neshledal ani jiný důvod, proč by neměla být).

[8] Ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se NSS po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda podaná kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou (viz usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021 28, body 11-12). O přijatelnou kasační stížnost se může jednat v následujících případech: kasační stížnost se dotýká právních otázek, které NSS dosud vůbec či plně neřešil, nebo právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; je potřeba učinit judikaturní odklon; anebo je v napadeném rozhodnutí krajského soudu zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[9] NSS shledal zásadní procesní pochybení krajského soudu; kasační stížnost je proto přijatelná a současně důvodná.

[10] NSS se nejprve zabýval argumentací ministerstva, podle níž měl krajský soud předtím, než se meritorně zabýval obsahem žaloby, ověřit, nejsou-li splněny podmínky pro zastavení soudního řízení podle § 33 písm. b) zákona o azylu.

[11] Podle § 33 písm. b) zákona o azylu soud řízení zastaví, jestliže *nelze zjistit místo pobytu žadatele o udělení mezinárodní ochrany* (žalobce).

[12] Užití toto ustanovení v této věci připadá v úvahu už jen proto, že ministerstvo samo zastavilo řízení o mezinárodní ochraně podle § 25 písm. j) zákona o azylu, podle něhož se řízení zastaví, jestliže *nelze zjistit místo pobytu žadatele o udělení mezinárodní ochrany a na základě dosud zjištěného stavu věci nelze rozhodnout*. Ve vyjádření k žalobě ministerstvo krajskému soudu samo navrhlo, aby řízení zastavil, neboť podle zjištění ministerstva se žalobkyně nezdržuje na adrese Hlavní třída 1016/69, Ostrava, kterou uvedla jako adresu svého posledního pobytu a současně ji i následně uvedla v žalobě. Při opakované pobytové kontrole na této adrese nebyla žalobkyně zastižena, její jméno není na žádném zvonku. Žalobkyni skončila dne 27. 8. 2020 platnost průkazu žadatelky o mezinárodní ochranu, o prodloužení si nijak (natož osobně) nepožádala, ani zástupce žalobkyně na výzvu ministerstva místo jejího pobytu nesdělil.

[13] Krajský soud k tomu jen stručně uvedl, že nemohl řízení o žalobě zastavit podle § 33 písm. b), neboť přezkoumával rozhodnutí ministerstva procesního charakteru, a nikoli rozhodnutí o věci samé.

[14] S tímto závěrem se NSS nemůže ztotožnit.

[15] NSS se k § 33 zákona o azylu ve své judikatuře opakovaně vyjadřoval. Shledal, že jeho smyslem je „*umožnit soudům nezabývat se meritorně žalobami ve věci azylu těch žalobců, kteří již zmizeli ze zorného pole orgánů české veřejné moci, tzn. žalobců, o nichž by již bylo nadbytečné rozhodovat, neboť již pravděpodobně nejsou v dosahu jurisdikce České republiky*“ (rozsudek ze dne 25. 2. 2004, čj. 2 Azs 16/2004 - 45). Jsou-li splněny podmínky tohoto ustanovení, nemá soud ve svém procesním postupu možnost volby; vylučuje to, aby ve věci meritorně rozhodoval, a musí řízení zastavit (rozsudky ze dne 4. 9. 2008, čj. 3 Azs 40/2008 - 67, či např. ze dne 29. 4. 2009, čj. 4 Azs 2/2009 - 33).

[16] Krajský soud si bez bližšího zdůvodnění omezil užití § 33 písm. b) na situace, v nichž žaloba míří proti rozhodnutí ministerstva o věci samé, a nikoli na procesní rozhodnutí. Tento přístup však nemá oporu ani v zákoně, ani v judikatuře NSS. Není důvod rozlišovat mezi situacemi, v nichž soud přezkoumává na jedné straně rozhodnutí o neudělení některé z forem mezinárodní ochrany, na druhé straně rozhodnutí o zastavení řízení (totožně též bod 17 nedávného rozsudku ze dne 2. 9. 2021, čj. 9 Azs 108/2021-45, v němž se NSS zabýval obdobnou situací).

[17] Tento přístup není účelový, jak tvrdí žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti, ale odpovídá textu i smyslu zákona (podle již jednou citovaného rozsudku 2 Azs 16/2004 „*umožnit soudům nezabývat se meritorně žalobami ve věci azylu těch žalobců, kteří již zmizeli ze zorného pole orgánů české veřejné moci*“). Ačkoli má žalobkyně pochopitelně „*subjektivní zájem směřující k ochraně veřejných subjektivních práv*“, nelze kvůli tomu opomíjet procesní pravidla stanovující způsob, jakým se lze této ochrany domoci. Žalobkyně se mýlí ve svém tvrzení, že „*existuje objektivní zájem společnosti na tom, aby bylo zrušeno nepřezkoumatelné a nezákonné rozhodnutí stěžovatele*“. Žádný takový objektivní zájem neexistuje, správní soudy poskytují ochranu veřejným *subjektivním* právům podle procesních předpisů. Zákon žalobkyni neupírá věcný soudní přezkum napadeného správního rozhodnutí, jen jej podmiňuje mimo jiné tím, že má být zjistitelné místo jejího pobytu.

[18] Nic na těchto závěrech nemůže změnit ani skutečnost, že je žalobkyně zastoupena advokátem, jehož prostřednictvím s ní soud komunikuje, a nic tedy nebrání plynulému a efektivnímu průběhu soudního řízení, jak žalobkyně uvádí. Jakkoli se soudu mohou zdát tyto úvahy žalobkyně rozumné, skutečností zůstává, že ani takové omezení z § 33 zákona o azylu nevyplývá. Na rozdíl od ministerstva není soud při zastavování řízení zavázán další podmínkou, že *na základě dosud zjištěného stavu věci nelze rozhodnout* (§ 25 písm. j) zákona o azylu], či například že nemožnost zjistit místo pobytu žadatele o udělení mezinárodní ochrany brání soudnímu řízení či ztěžuje jeho průběh. Zákon je vůči žadatelům přísný, není však úkolem soudu pokoušet se překlenout tuto přísnost výkladem a nad rámec zákona vytvářet další podmínky pro zastavení řízení. Smyslem § 33 je totiž umožnit soudům nejen vést efektivně řízení a pokračovat v něm (rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2020,

pokračování

čj. 1 Azs 482/2019 - 27), ale rovněž nezabývat se meritorně žalobami ve věcech azylu těch žalobců, kteří již „pravděpodobně nejsou v dosahu jurisdikce České republiky“ (rozsudek ve věci 2 Azs 16/2004) a na jejichž právní postavení (pobytový status) již výsledek azylového řízení pravděpodobně nebude mít žádný vliv.

[19] Má-li žalobkyně nadále zájem na svém řízení ve věci mezinárodní ochrany, nerozumí soud tomu, proč nemůže ministerstvu, respektive soudu, prostřednictvím svého zástupce sdělit místo svého současného pobytu. Argumentaci žalobkyně lze otočit: je-li žalobkyně zastoupena advokátem, jehož prostřednictvím soudu vyjadřuje svou aktuální vůli, není důvod k tomu, aby soudu současně ve svém zájmu nesdělila místo svého pobytu, neboť je to jedna z podmínek pro meritorní přezkum v její věci. Pokud tak neučiní, musí nést procesní důsledky s tím spojené.

[20] Není ani pravda, že se za této situace stává druhá podmínka § 25 písm. j) zákona o azylu nevymahatelnou. Ona vymahatelná je, ovšem jen pokud je v řízení o žalobě známo místo pobytu žalobkyně (žadatelky o azyl). NSS tedy nesdílí pohled žalobkyně, že by doslovný výklad § 33 zákona o azylu mohl být protiústavní.

[21] NSS tedy uzavírá: protože z ustálené judikatury plyne povinnost soudu, aby při splnění podmínek § 33 zákona o azylu řízení zastavil, měl krajský soud předtím, než žalobu meritorně projednal, ověřit, zda je možné zjistit místo pobytu žalobkyně. Pokud by tak učinil a pobyt žalobkyně by přesto zůstal neznámý (rozsudek ze dne 26. 5. 2005, č. j. 7 Azs 271/2004 - 58, č. 707/2005 Sb. NSS), byl povinen řízení o žalobě bez dalšího zastavit a již se věcně nezabývat výhradami žalobkyně proti napadenému rozhodnutí. Jelikož krajský soud takto nepostupoval, zatížil své řízení vadou, pro kterou je třeba jeho rozhodnutí zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. S ohledem na to se NSS již nezabýval dalšími námitkami ministerstva a související argumentací žalobkyně k podmínkám pro zastavení řízení ve věci mezinárodní ochrany podle § 25 písm. j) zákona o azylu.

[22] NSS v této věci nepostupoval shodně jako devátý senát ve věci 9 Azs 108/2021 a sám řízení o žalobě nezastavil, neboť ze správního a soudního spisu k okamžiku vydání rozsudku NSS jednoznačně nevyplývalo, že *nelze zjistit místo pobytu* žalobkyně. K tomu by bylo možné dospět, kdyby se krajský soud nejprve bezúspěšně dotázal žalobkyně na její pobyt prostřednictvím jejího zástupce.

[23] NSS pro úplnost připomíná, že v nynější věci nebylo namístě řízení o kasační stížnosti zastavit, respektive zvážit užití § 33 písm. b) zákona o azylu i pro kasační řízení. Je tu totiž třeba rozlišovat mezi řízením o kasační stížnosti, které iniciovala žalobkyně, a řízením vyvolaným žalovaným (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2010, čj. 8 Azs 11/2010 - 58, č. 2509/2012 Sb. NSS). Podala-li kasační stížnost žalobkyně, jejíž pobyt se stal následně neznámým, soud nemá důvod v řízení pokračovat, a proto řízení o kasační stížnosti zastaví. Nebylo by však žádoucí zastavit řízení o kasační stížnosti žalovaného. To by totiž vedlo k tomu, že věc by se opětovně dostala do fáze správního řízení (neboť zde neexistuje meritorní správní rozhodnutí, které krajský soud zrušil), ve kterém by stěžovatel – správní orgán musel respektovat závazný právní názor krajského soudu, se kterým nesouhlasí a proti němuž řádně podal kasační stížnost.

III. Závěr a náklady řízení

[24] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a vyvine tedy požadované úsilí ke zjištění místa pobytu žalobkyně. Jelikož z judikatury NSS také plyne, že *„vychází-li soud ve svém rozhodnutí mj. ze skutečnosti, že je účastník řízení neznámého pobytu, musí být ověření této skutečnosti přiměřeně aktuální“* (rozsudek ze dne 14. 8. 2009, čj. 8 Azs 21/2009 - 91), ověří krajský soud aktuální pobyt žalobkyně v první řadě u jejího zástupce, dále také v příslušných evidencích a případně i dotazem u žalovaného a u cizinecké policie. Pokud se mu přes toto úsilí nepodaří pobyt žalobkyně zjistit, řízení zastaví podle § 33 písm. b) zákona o azylu a § 47 písm. c) s. ř. s. Rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi účastníky (§ 110 odst. 3 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 8. prosince 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu