

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Filipa Dienstbiera, Radovana Havelce, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **V. S.**, zastoupena Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 4. 2017, č. j. OAM-11/LE-18-K01-R2-2010, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2020, č. j. 2 Az 40/2017 - 51,

t a k t o :

Věc **se vrací** prvnímu senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

I. 1. Vymezení věci

[1] První senát postoupil výše označenou věc rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda lze v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., jehož předmětem je přezkum správního rozhodnutí o (ne)udělení mezinárodní ochrany, zrušit toto rozhodnutí pouze v jeho dílčí části, a pokud ano, v jakém rozsahu.

[2] Postoupená věc se týká nového rozhodnutí žalovaného o mezinárodní ochraně vydaného poté, kdy správní soudy původní rozhodnutí žalovaného zrušily. Podle prvního senátu vyslovil Nejvyšší správní soud ve dvou rozsudcích, kterými rozhodoval ve věci týkající se původního rozhodnutí žalovaného, vzájemně rozporné názory na řešení předložené otázky, k níž navíc není přistupováno jednotně ani v další judikatuře Nejvyššího správního soudu. První senát má za to, že jednotlivé formy mezinárodní ochrany dle § 12 až 14b zákona o azylu jsou provázány do té míry, že rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany není možné zrušit pouze v dílčí části.

I. 2. Dosavadní průběh řízení

[3] Žalobkyně podala dne 15. 1. 2010 žádost o udělení mezinárodní ochrany, v níž uvedla, že má strach o svůj a manželův život. Manžel měl být na Ukrajině neprávem

uvězněn, mučen a přinucen doznat se ke spáchání trestného činu, jehož se nedopustil. Žalobkyně se domáhala spravedlnosti pro svého manžela a při tom se dle svého tvrzení setkala s vyhrožováním ze strany policistů; ti se ji dokonce dvakrát pokusili unést.

První rozhodnutí žalovaného

[4] Rozhodnutím ze dne 12. 9. 2011, č. j. OAM-11/LE-18-PA03-2010, žalovaný neudělil žalobkyni mezinárodní ochranu podle § 12 až § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

První rozsudek Městského soudu v Praze

[5] Žalobkyně se bránila správní žalobou a Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 18. 12. 2013, č. j. 2 Az 15/2011 - 76, zrušil.

První rozsudek Nejvyššího správního soudu

[6] Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud uvedený rozsudek městského soudu rozsudkem ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 Azs 16/2014 - 27, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městskému soudu mimo jiné vytkl, že napadené rozhodnutí zrušil v celém rozsahu, ačkoliv se v odůvodnění ztotožnil se závěry žalovaného ohledně nenaplnění podmínek pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu a za vadné považoval toliko posouzení ohledně naplnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany (§ 14a a § 14b zákona o azylu). Nejvyšší správní soud označil rozsudek městského soudu za vnitřně rozporný, neboť jeho výrok neodpovídal odůvodnění. Vzhledem k tomu, že výroky o neudělení azylu a doplňkové ochrany jsou vzájemně oddělitelné, měla být žaloba v části zamítnuta a zrušen pouze ten výrok (jeho část), který nebyl v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku ztotožnil s názorem vyjádřeným v prejudikatuře, že doplňkovou ochranu „lze udělit pouze za předpokladu, že u žadatele nebudou shledány důvody pro udělení azylu“, a že „možnost udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny [§ 14b zákona o azylu] je podmíněna negativním rozhodnutím o udělení doplňkové ochrany [podle § 14a zákona o azylu]“. Zároveň však městskému soudu uložil zabývat se v dalším řízení i důvodností žaloby ve vztahu k rozhodnutí o neudělení azylu dle § 12 až 14 zákona o azylu.

Druhý rozsudek Městského soudu v Praze

[7] Při opětovném posouzení věci městský soud rozsudkem ze dne 17. 12. 2014, č. j. 2 Az 15/2011 - 118, žalobu zamítl.

Druhý rozsudek Nejvyššího správního soudu

[8] Ke kasační stížnosti žalobkyně proti druhému rozsudku městského soudu Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 1. 2016, č. j. 5 Azs 20/2015 - 35, zrušil jak tento rozsudek, tak jemu předcházející rozhodnutí žalovaného, a to v celém rozsahu. Vytkl soudu, že zpochybnil (s ohledem na dílčí rozpory ve výpovědích) věrohodnost azylového příběhu žalobkyně, ačkoliv žalovaný tak ve správním řízení neučinil. Na základě dosavadních zjištění shledal v případě žalobkyně existenci důvodných obav z hrozby skutečného nebezpečí vážné újmy pro účely posouzení podmínek pro udělení doplňkové ochrany. I když se Nejvyšší správní soud nezabýval důvodností žaloby ve vztahu k rozhodnutí o azylu, neboť v této souvislosti neuplatnila žalobkyně žádnou konkrétní námitku, uvedl, že „nemůže vyloučit, že se objeví nové důkazy, které žalobkyně nemohla

pokračování

uplatnit dříve, resp. že po odchodu stěžovatelky ze země původu a po prvním rozhodnutí žalovaného o její žádosti nastala či nastane taková změna poměrů v zemi původu či jiných rozhodných skutečností, která by mohla nově zakládat důvodnost její žádosti i v části, jež se týká azylu“.

Druhé rozhodnutí žalovaného

[9] Po zrušení svého prvního rozhodnutí Nejvyšším správním soudem žalovaný podruhé posoudil žádost žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany. Rozhodnutím ze dne 3. 4. 2017, č. j. OAM-11/LE-18-K01-R2-2010 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalobkyni mezinárodní ochranu podle § 12 až 14b zákona o azylu opětovně neudělil.

Třetí rozsudek Městského soudu v Praze

[10] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k městskému soudu, který je v záhlaví specifikovaným rozsudkem zrušil v rozsahu neudělení doplňkové ochrany podle § 14a a 14b zákona o azylu; ve zbytku žalobu zamítl.

[11] Soud žalovanému vytkl, že dovodil nevěrohodnost azylového příběhu žalobkyně pouze na základě dílčích rozporů v jejích výpovědích, a to aniž by se je pokusil vysvětlit či odstranit. Nepřisvědčil ani tvrzení ohledně změny poměrů v zemi původu, neboť žalovaný shromáždil pouze obecné informace, které nemají žádnou relevanci ve vztahu k situaci žalobkyně. Žalovaný nadto záměrně bagatelizoval problémy žalobkyně a pominul okolnosti svědčící v její prospěch.

[12] Jelikož žalovaný tvrzení žalobkyně nevyvrátil, platí, že jsou splněny podmínky pro udělení doplňkové ochrany spočívající v existenci důvodných obav z hrozby vážné újmy. Městský soud se neztotožnil se závěry žalovaného, že v případě žalobkyně představuje vhodnou alternativu vnitřní přesídlení. Zdůraznil, že žalovaný pominul „policejní povahu“ azylového příběhu žalobkyně. V případě přesídlení do jiné oblasti by se žalobkyně musela dříve či později obrátit na státní orgány, které by se tak o místě jejího pobytu dozvěděly a mohly by pokračovat v útocích vůči její osobě.

[13] Městský soud tedy dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí ve vztahu k posuzování podmínek pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a a § 14b zákona o azylu neobstojí. Naopak ve vztahu k posouzení podmínek pro udělení azylu podle § 12, § 13 a § 14 shledal napadené rozhodnutí zákonným.

[14] Vzhledem k tomu, že se žalobkyně domáhala přiznání mezinárodní ochrany přímo v řízení před soudem, řešil městský soud i otázku, zda jsou pro to splněny podmínky. Vycházel z čl. 46 odst. 3 a čl. 52 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (procedurální směrnice) a související judikatury Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora EU. Jelikož žalobkyně podala žádost o udělení mezinárodní ochrany před rozhodným datem 20. 7. 2015, neshledal městský soud, že by mu příslušelo mezinárodní ochranu přiznat.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyně

II. 1. Kasační stížnost žalovaného

[15] Proti výroku I. rozsudku městského soudu, jímž bylo napadené rozhodnutí zrušeno v rozsahu neudělení doplňkové ochrany podle § 14a a 14b zákona o azylu, podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[16] Má za to, že postupoval v souladu se zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2016, č. j. 5 Azs 20/2015 - 35. Soud podle stěžovatele překročil dispoziční zásadu a bez opory v žalobě přezkoumával úvahy v rozhodnutí ohledně vnitřní rozpornosti azylového příběhu žalobkyně. Se závěry soudu se nadto neztotožňuje a míní, že ve svém rozhodnutí dostatečně osvětlil, proč považuje výpovědi žalobkyně za nevěrohodné. Z odůvodnění rozsudku není zřejmé, jakým způsobem soud hodnotil listiny předložené žalobkyní až v průběhu soudního řízení a zda je přijal jako důkazní prostředek, či nikoliv.

[17] Soud dále podle stěžovatele zrušil napadené rozhodnutí i v rozsahu posouzení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny podle § 14b zákona o azylu. Učinil tak, přestože žalobkyně k tomuto ustanovení nepředestřela žádnou argumentaci. Soudu muselo být známo, že manželů žalobkyně doplňkovou ochranu udělil on sám až rozsudkem ze dne 16. 9. 2020, č. j. 4 Az 8/2019 - 79, tj. až po vydání napadeného rozhodnutí; stěžovatel to nemohl zohlednit. U Nejvyššího správního soudu probíhá řízení o kasační stížnosti proti rozsudku ve věci manžela (sp. zn. 3 Azs 335/2020), přičemž předmětem je posouzení množství nejasných otázek.

[18] Ačkoliv městský soud v bodě 21 uvedl, že věc přezkoumal podle skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí, ve skutečnosti provedl přezkum *ex nunc*. Pro postup spočívající v přihlédnutí k novým skutečnostem však nebyly splněny podmínky a soud se jimi ani nezabýval (např. nezkoumal existenci záruk zohlednění nových skutečností ve správním řízení).

[19] Přijatelná je kasační stížnosti podle stěžovatel proto, že rozhodné otázky jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně či dosud nebyly zcela vyřešeny. Odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 4 Azs 17/2012 - 29, a ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 Azs 16/2014 - 27, týkající se oddělitelnosti výroku o neudělení doplňkové ochrany. Tuto argumentaci pak posunul dál městský soud ve shora citovaném rozsudku č. j. 4 Az 8/2019 - 79 vztahujícím se k případu manžela žalobkyně. Naopak v nyní napadeném rozsudku soud zrušil správní rozhodnutí i ve vztahu k ustanovením, vůči nimž žalobkyně nebrojila konkrétní argumentací – tj. v rozsahu neudělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. c) a d) a § 14b zákona o azylu. Nejednotný přístup soudů k nastíněné právní otázce je rozporný s principem právní jistoty.

II. 2. Vyjádření žalobkyně

[20] Podle žalobkyně městský soud neporušil dispoziční zásadu a nepřezkoumával napadené rozhodnutí nad rámec žalobních námitek.

[21] I s listinami předloženým v průběhu ústního jednání nakládal městský soud podle žalobkyně správně. Závěry soudu o nedostatečnosti skutkových zjištění nachází oporu již v samotném správním spise. Listiny předložené v soudním řízení měly pouze doplňkový charakter. Správní soudnictví je nadto ovládáno zásadou plné jurisdikce.

pokračování

[22] K vadám výroku rozhodnutí žalovaného žalobkyně uvedla, že s ohledem na provázanost s azylovým příběhem jejího manžela se jeví jako logické zrušení napadeného rozhodnutí i v rozsahu neudělení doplňkové ochrany podle § 14b zákona o azylu. Míni, že udělení doplňkové ochrany soudem má oporu ve vnitrostátním právu. Poukázala na unijní právo, judikaturu Soudního dvora EU a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2020, č. j. 5 Azs 105/2018 - 46, č. 4029/2020 Sb. NSS.

[23] K tvrzení, že městský soud měl provést *ex nunc* přezkum, žalobkyně odkázala na čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a související judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Soudy musí vzít v úvahu jí dokládané informace. Nešlo o okolnosti, které by vyšly najevo až po vydání napadeného rozhodnutí. Obsah listin byl stěžovateli znám z úřední činnosti – z řízení o udělení mezinárodní ochrany týkajícího se jejího manžela.

III. Právní názor předkládajícího senátu

[24] První senát při předběžném posouzení zjistil, že rozhodnutí věci dílem a ve svém základu spočívá v posouzení otázky řešené judikaturou Nejvyššího správního soudu nejednotně. Věc proto předložil rozšířenému senátu s otázkou, zda lze v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., jehož předmětem je přezkum správního rozhodnutí o (ne)udělení mezinárodní ochrany, zrušit toto rozhodnutí pouze v jeho dílčí části, a pokud ano, v jakém rozsahu.

[25] Městský soud se ztotožnil s posouzením žádosti žalobkyně ve vztahu k důvodům pro udělení azylu podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu. V tomto rozsahu žalobu zamítl. Napadené rozhodnutí však zrušil ve vztahu k posouzení důvodů pro udělení doplňkové ochrany. Stěžovatel v této souvislosti namítá, že městský soud zrušil napadené rozhodnutí jak v rozsahu neudělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu (doplňková ochrana), tak v rozsahu neudělení doplňkové ochrany podle § 14b téhož zákona (doplňková ochrana za účelem sloučení rodiny). Učinil tak, přestože žalobní námitky nemířily vůči posouzení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. c) a d) a § 14b zákona o azylu. Stěžovatel tedy dovozuje dělitelnost výroku o (ne)udělení mezinárodní ochrany na jednotlivé dílčí výroky vztahující se vždy ke specifickým důvodům vymezeným v § 12, § 13, § 14, § 14a (včetně rozlišování dle hrozící vážné újmy dle odst. 2) a § 14b zákona o azylu. Současně má stěžovatel za to, že pokud právní posouzení ve vztahu k některé z dílčích forem mezinárodní ochrany nebo dílčích důvodů vymezených v příslušném ustanovení zákona o azylu ob stojí, měl by soud v odpovídajícím rozsahu žalobu zamítnout. Rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany se má v maximální míře zachovat a zrušit pouze tu jeho dílčí část, která je nezákonná. V posuzované věci by to znamenalo, že soud měl za použití „jemnějšího síta“ oddělit i ty části výroku o (ne)udělení doplňkové ochrany, které žalobkyně nenapadla [doplňková ochrana podle § 14a odst. 2 písm. c) a d) a zejména § 14b zákona o azylu], a v tomto rozsahu žalobu též zamítnout.

[26] První senát míni, že nelze rozštěpit výrok o (ne)udělení mezinárodní ochrany. Judikatura Nejvyššího správního soudu k tomu se však rozchází. V této souvislosti první senát poukazuje nejprve na dva rozsudky Nejvyššího správního soudu vydané ve věci stěžovatelky týkající se žaloby proti původnímu rozhodnutí o mezinárodní ochraně.

[27] V rozsudku ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 Azs 16/2014-27, Nejvyšší správní soud městskému soudu vytkl, že zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2011,

č. j. OAM-11/LE-18-PA03-2010, v celém rozsahu, přestože nezákonným shledal jen posouzení podmínek pro udělení doplňkové ochrany. Podle sedmého senátu výroky o (ne)udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu a ve formě doplňkové ochrany jsou vzájemně oddělitelné. Proto musí soud zachovat část rozhodnutí, která ob stojí samostatně (výrok o neudělení azylu), a zrušit pouze část, která je nezákonná.

[28] Pátý senát však následně rozsudkem ze dne 15. 1. 2016, č. j. 5 Azs 20/2015 - 35, zrušil rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu. Svůj odklon od pojetí sedmého senátu zdůvodnil takto: *„Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že neruší rozhodnutí žalovaného jen v části týkající se doplňkové ochrany, neboť na rozdíl od rozsudku městského soudu ze dne 8. 12. 2013, č. j. 2 Az 15/2011 - 76, následně zrušeného rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 Azs 16/2014 - 27, nezaložil své nynější rozhodnutí na závěru o nedůvodnosti žádosti stěžovatelky o mezinárodní ochranu v části týkající se možného udělení azylu. Stěžovatelka totiž sice v kasační stížnosti uváděla, že jí v zemi původu hrozí pronásledování a že jí měl být z tohoto důvodu udělen azyl, neuplatnila však v kasační stížnosti žádnou konkrétní argumentaci, jež by zpochybnila závěr žalovaného, potažmo městského soudu o tom, že v její věci není dána nezbytná podmínka pro udělení azylu v podobě kauzální souvislosti (nexu) mezi pronásledováním a jeho důvody taxativně vymezenými v § 12 písm. a) a b) zákona o azylu. Nejvyšší správní soud se tedy touto otázkou, vzhledem ke své vázanosti stížními důvody (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), nemohl v nyní posuzované věci zabývat a tudíž ani hodnotit důvodnost žádosti stěžovatelky z hlediska možného udělení azylu dle § 12 zákona o azylu.“*

[29] Podle prvního senátu není odlišení názoru pátého senátu od názoru sedmého senátu přesvědčivé. Dovodil-li sedmý senát nutnost zachování dílčí části výroku vztahující se k neudělení azylu za situace, kdy městský soud shledal argumentaci žalobkyně ve vztahu k této formě mezinárodní ochrany nedůvodnou, tím spíše by měla být odpovídající část výroku zachována, jestliže žalobkyně v této souvislosti žádnou argumentaci nevznesla, tj. jestliže dílčí část výroku (připustí-li se existence takové oddělitelné části) ani nenapadla. Nesměruje-li argumentace žalobce vůči některé z dílčích částí výroku, nepřisluší soudu takovou část rozhodnutí přezkoumat, natožpak ji zrušit (vyjma případů, kdy by tak musel učinit z úřední povinnosti).

[30] První senát poukázal i na další rozpor. Pátý senát uvedl: *„Nejvyšší správní soud opětovně zdůrazňuje, že správní orgán vždy posuzuje možné důvody pro udělení mezinárodní ochrany podle skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tedy nemůže vyloučit, že se objeví nové důkazy, které stěžovatelka nemohla uplatnit dříve, resp. že po odchodu stěžovatelky ze země původu a po prvním rozhodnutí žalovaného o její žádosti nastala či nastane taková změna poměrů v zemi původu či jiných rozhodných skutečností, která by mohla nově zakládat důvodnost její žádosti i v části, jež se týká azylu (pro tzv. mezinárodní ochranu sur place srov. čl. 5 nové kvalifikační směrnice).“* Pátý senát se tedy vyslovil k rušení rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany jako celku, neboť pouze takový postup zajistí, aby mohl žalovaný opětovně posoudit důvody pro udělení obou forem mezinárodní ochrany (azylu i doplňkové ochrany) s ohledem na aktuální situaci v zemi původu či aktuální poměry žadatele o mezinárodní ochranu.

[31] V nynější věci stěžovatel (žalovaný) napadl pouze výrok I. rozsudku, jímž došlo k dílčímu zrušení napadeného rozhodnutí, nikoli však výrok II. První senát míní, že i kdyby rozšířený senát dospěl k závěru o nedělitelnosti výroku o (ne)udělení mezinárodní ochrany, první senát by již nemohl zrušit případný nezákonný výrok II.

pokračování

rozsudku městského soudu. Proto musí rozšířený senát nejprve posoudit, zda vůbec lze výrok o (ne)udělení mezinárodní ochrany rozštěpit.

[32] První senát dále popsal vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu ke sporné právní otázce. Odlišit lze dva základní názorové proudy, z nichž jeden se přihlásil k myšlence dělitelnosti výroku. Vysledovat jej lze v těch věcech, u nichž stěžovatel v kasační stížnosti výslovně učinil nastíněnou právní otázku předmětem soudního přezkumu. Druhý proud, který se může jevit jako méně výrazný, se k rozhodné otázce v podrobnostech výslovně nevyjadřuje, avšak mlčky razí cestu nedělitelnosti výroku správního rozhodnutí o (ne)udělení mezinárodní ochrany.

[33] Podle prvního senátu výrok o udělení mezinárodní ochrany tvoří jeden nedělitelný celek, jež nelze dále štěpit na dílčí plnohodnotné výroky.

IV. Posouzení pravomoci rozšířeného senátu

[34] Rozšířený senát se přednostně zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat, neboť pouze v tom případě by se mohl zabývat předloženými otázkami a podstatou právního názoru vyloženého prvním senátem v předkládacím usnesení. Podle § 17 odst. 1 věty první 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“*.

IV.1. Východiska

[35] Pravomoc rozšířeného senátu není dána mimo jiné tehdy, není-li sporná otázka pro řešení případu relevantní (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006 - 86, č. 1762/2009 Sb.). V pravomoci rozšířeného senátu totiž není tvorba akademických rozhodnutí, která nemohou být předkládacím senátem v posuzované věci jakkoliv využita (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016 - 48, č. 3539/2017 Sb. NSS, bod 27). Rozšířenému senátu proto nelze předložit spornou otázku, která již byla pro účely konkrétní věci závazně vyřešena, neboť další posuzování příslušné otázky by na rozhodnutí věci nemohlo mít žádný dopad.

[36] V případě přezkumu rozhodnutí správních orgánů (§ 65 s. ř. s.) je správní soudnictví vybudováno na kasačním principu spojeném se závazností právního názoru vysloveného soudy. Tato *kasační závaznost* se uplatňuje v rozsahu rozhodování konkrétní věci (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 11. 2019, č. j. 4 As 3/2018 - 50, č. 4015/2020 Sb. NSS, bod 32). Kasační závaznost vysloveného právního názoru je odrazem zájmu na efektivním fungování správního soudnictví, v němž nedochází k opakovanému přehodnocování již zodpovězených otázek. Jak totiž v této souvislosti judikuje i Ústavní soud, *„v jednotlivých případech je konečnost sporu nepostradatelným znakem spravedlivého procesu“* [nález ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), bod 58].

[37] Zákonodárce upravil některé aspekty kasační závaznosti výslovně. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. Stejně tak je správní orgán při vydávání nového rozhodnutí, vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku podle § 78 odst. 5 s. ř. s. Od novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. platí, že Nejvyšší správní soud může spolu se zrušením rozhodnutí krajského soudu přistoupit přímo ke zrušení žalobou

napadeného rozhodnutí správního orgánu; v takovém případě je správní orgán při vydávání nového rozhodnutí rovněž vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, a to podle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) části věty za středníkem s. ř. s.

[38] Judikturně pak byly s ohledem na systematiku a účel úpravy správního soudnictví dovozeny i další rysy kasační závaznosti. Judikatura Nejvyššího správního soudu vychází z principu, že právní názor je v konkrétní věci kasačně závazný nejen pro ten orgán, jehož rozhodnutí bylo zrušeno, ale rovněž pro orgán, který zrušující rozhodnutí vydal. Právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený při zrušení rozhodnutí krajského soudu tak zavazuje nejen krajský soud, ale i Nejvyšší správní soud samotný; o překonání kasačně závazného právního názoru přitom nelze usilovat ani předložením věci rozšířenému senátu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS.). To platí dokonce i tehdy, pokud lze daný názor pokládat za judikturní excés (usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 11. 2019, č. j. 4 As 3/2018 - 50, č. 4015/2020 Sb. NSS, bod 33).

[39] Rovněž ve vztahu ke kasační závaznosti právního názoru krajského soudu lze vysledovat obdobné principy. Nerespektování závazného právního názoru krajského soudu má totiž podle ustálené judikatury za následek zrušení nového rozhodnutí správního orgánu bez dalšího (rozsudek ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb. NSS; z poslední doby např. rozsudek ze dne 18. 6. 2020, č. j. 2 Afs 282/2018 - 41, bod 31; rozsudek ze dne 25. 2. 2021, č. j. 9 Afs 177/2020 - 48, bod 35). V řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu se u těch otázek, který byly krajským soudem zodpovězeny při zrušení původního rozhodnutí, přezkoumává pouze to, zda správní orgán postupoval v souladu se závazným právním názorem krajského soudu; ohledně takto vyřešených otázek totiž již *„není prostor pro polemiku“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 12. 2020, č. j. 1 As 312/2020 - 39, bod 32; obdobně např. rozsudek ze dne 1. 9. 2010, č. j. 3 As 9/2010 - 73). Ostatně ani Nejvyšší správní soud nemůže přehodnocovat závazný právní názor vyslovený v prvním zrušujícím rozsudku krajského soudu, pokud proti němu správní orgán nepodal kasační stížnost, *ač mohl*, a proti jeho závěrům brojí až v kasační stížnosti podané proti dalšímu rozsudku krajského soudu (rozsudky ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 Afs 333/2015 - 47; ze dne 25. 8. 2016, č. j. 9 As 201/2015 - 34, body 22–24; z poslední doby např. rozsudek ze dne 18. 6. 2020, č. j. 2 Afs 282/2018 - 41, bod 33). Tím není dotčena možnost *žalobce* brojit proti závaznému právnímu názoru vyslovenému ve zrušujícím rozsudku krajského soudu při soudním přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu. V takových případech není vyloučena možnost v kasačním řízení přezkoumat právní názor krajského soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 - 41, bod 47).

[40] Kasační závaznost není spojena jen se zrušujícími rozhodnutími. Jak vyložil rozšířený senát v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS, v bodech 71–77, ob stojí-li v převážné míře důvody, pro které krajský soud zrušil rozhodnutí správního orgánu, může Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítnout a nesprávné důvody nahradit svými. Pro správní orgán je v takovém případě závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu. V obecnější rovině pak platí, že *„v případech, kdy o věci rozhoduje nejen krajský soud, ale posléze i Nejvyšší správní soud, je rovněž nutno vyslovené právní názory v obou rozhodnutích vnímat jako komplex. Závazný právní názor soudu je tedy spojením závěrů vyslovených krajským soudem spolu s reakcí na argumenty kasační stížnosti, případně závěry činěné z moci úřední, které uvede ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud, bez ohledu na to,*

pokračování

zda jde o výrok kasační, zamítavý či odmítavý“ (usnesení NSS č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, bod 75).

[41] Platí, že ani kasační závaznost právního názoru Nejvyššího správního soudu nemá absolutní povahu. Lze ji prolomit v případě změny skutkových či právních poměrů a dále při podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí. Tak by tomu bylo v případě, že jinak o rozhodné právní otázce uvažil Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr EU, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s., případně že by bylo k rozhodné otázce přijato stanovisko pléna či kolegia podle § 19 s. ř. s. To vše za situace, že by se tak stalo v mezidobí mezi opakovaným rozhodováním Nejvyššího správního soudu v téže věci (usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Afs 59/2007 - 56; shodně usnesení rozšířeného senátu č. j. 4 As 3/2018 - 50, body 30).

[42] Ačkoliv by se mohlo zdát, že kasační závaznost právního názoru se uplatňuje pouze v soudním řízení, v němž došlo k jeho vyslovení, vylučuje takovou možnost přímo právní úprava. Skončí-li řízení před správními soudy zrušením rozhodnutí správního orgánu, jemuž je věc vrácena k dalšímu řízení, spolu s koncem soudního řízení nemůže zanikat i kasační závaznost právního názoru Nejvyššího správního soudu či krajského soudu. V takovém případě by totiž správní orgán nebyl v dalším řízení tímto názorem vázán, což by ovšem bylo v rozporu s již citovanými ustanoveními § 110 odst. 2 písm. a) části věty za středníkem ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s., v nichž zákonodárce naopak výslovně stanoví, že právní názor příslušného soudu je pro správní orgán v dalším řízení závazný. Kasační závaznost právního názoru se tak zjevně musí uplatňovat i nad rámec soudního řízení, z něhož právní názor vzešel.

[43] Je-li správní orgán při vydávání nového rozhodnutí kasačně vázán právním názorem správních soudů vyslovených při zrušení původního rozhodnutí, musí se kasační závaznost uplatnit i ve vztahu ke správním soudům při přezkumu nového rozhodnutí. Kdyby totiž právní úprava na jednu stranu vyžadovala, aby se správní orgán řídil v novém rozhodnutí právním názorem správních soudů, avšak současně soudům umožňovala jejich právní názor při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu *libovolně* měnit, byla by tím narušena právní jistota účastníků řízení i efektivita správního soudnictví. Možný by totiž byl potenciálně nekonečný „ping-pong“ mezi správním orgánem a správními soudy, založený na neustáleném přehodnocování již jednou posouzených otázek. Takový stav by však byl krajně nežádoucí. K možnosti změny závazného právního názoru ke kasační stížnosti účastníka, který proti předchozímu rozhodnutí krajského soudu nemohl brojit kasační stížností; viz závěr bodu [39] výše.

[44] Výklad, který kasační závaznost vztahuje i na následné řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu, odpovídá dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle níž jsou krajské soudy vázány svým názorem vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku (bod [39] výše). Trvá-li kasační závaznost právního názoru krajského soudu v řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu, tím spíše musí trvat závaznost právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem. Jen těžko by totiž bylo možné spojovat s právními názory Nejvyššího správního soudu nižší intenzitu či délku trvání kasační závaznosti, než jakou mají právní názory krajských soudů. Nejvyšší správní soud vycházel v již citovaném rozsudku č. j. 3 As 9/2010 - 73 z toho, že závazný právní názor Nejvyššího správního soudu se uplatní i v řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu. Vytkl totiž krajskému soudu (kterým byl

v daném případě Městský soud v Praze), že při přezkumu nového rozhodnutí se neřídil svým prvotním právním názorem korigovaným v zamítavém rozsudku Nejvyššího správního soudu: „*městský soud tedy v dalším (druhém) řízení za nezměněných skutkových zjištění neměl již nově posuzovat právní otázky, které již přezkoumal ve svém prvotním zrušujícím rozsudku a které hodnotil Nejvyšší správní soud, a to navíc odlišným způsobem. Městský soud naopak měl v tomto dalším řízení předně posoudit, zda nové, nyní posuzované, napadené rozhodnutí je vydáno v souladu se závazným právním názorem vysloveným tímž soudem v prvotním zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) s přihlédnutím k vyslovenému názoru Nejvyššího správního soudu v zamítavém rozsudku.*“

[45] Tato pravidla je třeba uplatnit i tehdy, přistoupí-li Nejvyšší správní soud pouze ke zrušení rozhodnutí krajského soudu, a teprve následně dojde i ke zrušení rozhodnutí správního orgánu. Právní názor, který Nejvyšší správní soud vyslovil, je totiž v konkrétní věci závazný jak pro krajský soud (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tak pro Nejvyšší správní soud samotný (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS.), a k pozdějšímu zrušení rozhodnutí správního orgánu tudíž při dodržení těchto pravidel může dojít pouze v souladu s předchozím názorem Nejvyššího správního soudu. Na právní názory správních soudů je ve všech těchto případech třeba nahlížet jako na jediný komplex (srov. obdobně již citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, bod 75).

[46] Jestliže v téže věci již Nejvyšší správní soud rozhodoval vícekrát, je nezbytné přijmout takový výklad druhého či každého dalšího rozhodnutí, který v něm vyslovený právní názor co nejvíce přiblíží závaznému právnímu názoru vyslovenému v prvním rozhodnutí, a tím rozpory mezi nimi minimalizuje. Pokud by nebylo možno rozdíly v právních názorech takto odstranit, je třeba následovat závazný právní názor vyslovený v prvním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Jeho závaznost totiž, jak bylo vyloženo, i nadále trvá, a pokračování v jejím nerespektování by pouze prohlubovalo pochybení, ke kterému došlo. Opačný přístup, který by preferoval odchylný právní názor vyjádřený v druhém rozhodnutí, by erodoval kasační závaznost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Její dodržování ze strany Nejvyššího správního soudu by se totiž v konečném důsledku zakládalo na dobrovolnosti, neboť s porušením by nebyl spojen žádný negativní procesní důsledek, ale naopak prosazení nového právního názoru.

[47] Lze tedy shrnout, že právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem představuje definitivní řešení dotčených otázek *v konkrétní věci*, které již zásadně není možné v rámci správního soudnictví revidovat, není-li naplněna některá z výjimek z kasační závaznosti. Kasační závaznost právního názoru vysloveného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se uplatní i při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu vydaného poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo správními soudy zrušeno.

IV.2. Aplikace na projednávanou věc

[48] V posuzovaném případě byly při přezkumu původního rozhodnutí správního orgánu vydány Nejvyšším správním soudem postupně dva rozsudky, přičemž druhým z nich byl zrušen nejen rozsudek městského soudu, ale i rozhodnutí žalovaného. Žalovaný poté ve věci vydal nové rozhodnutí, které je předmětem soudního přezkumu v projednávané věci. Právní názory vyslovené v předchozím soudním řízení ohledně původního rozhodnutí o mezinárodní ochraně jsou ovšem kasačně závazné i nyní.

pokračování

[49] K otázkám předloženým rozšířenému senátu se Nejvyšší správní soud v podstatné míře vyjádřil již v prvním rozsudku č. j. 7 Azs 16/2014 - 27. Tento rozsudek s odkazem na předchozí judikaturu vyšel z toho, že doplňkovou ochranu „lze udělit pouze za předpokladu, že u žadatele nebudou shledány důvody pro udělení azylu“, a že „možnost udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny [§ 14b zákona o azylu] je podmíněna negativním rozhodnutím o udělení doplňkové ochrany [podle § 14a zákona o azylu]“. Uvedený rozsudek je tedy založen na právním názoru, že výroky o doplňkové ochraně jsou jednostranně závislé na výrocích o neudělení azylu. Výroky o doplňkové ochraně je dle rozsudku možné (a nutné) zrušit samostatně, je-li žaloba důvodná pouze ve vztahu k nim. Výrok o doplňkové ochraně za účelem sloučení rodiny dle § 14b zákona o azylu je pak jednostranně závislý na výroku o neudělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu. Tento právní názor je v posuzované věci kasačně závazný (bod [47]).

[50] Na závaznosti právního názoru nemohl nic změnit ani v pořadí druhý rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 20/2015 - 35. I při jeho vydávání byl Nejvyšší správní soud vázán svým závazným právním názorem vysloveným v prvním rozsudku v této věci (blíže bod [38] a tam citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Afs 59/2007 - 56). Závěry druhého rozsudku je nutno vykládat ve světle dříve vysloveného právního názoru tak, aby s ním byly slučitelné. Je totiž třeba vycházet z toho, že Nejvyšší správní soud respektoval svůj dříve vyslovený závazný právní názor. Uvedený rozsudek je proto třeba chápat tak, že Nejvyšší správní soud toliko v kontextu věci shledal důvody pro zrušení rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany jako celku, aniž tím popřel platnost pravidel o tom, v jakém rozsahu mohou a mají být tato rozhodnutí rušena, jak byla vyložena v prvním rozsudku.

[51] V posuzované věci je tedy kasačně závazný právní názor, že výroky o doplňkové ochraně je možné zrušit, aniž by byl rušen výrok o neudělení azylu, je-li žaloba důvodná pouze ve vztahu k doplňkové ochraně, a že výrok o doplňkové ochraně za účelem sloučení rodiny dle § 14b zákona o azylu je jednostranně závislý na výroku o neudělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu. V případě důvodnosti žaloby proti výroku dle § 14a zákona o azylu je tedy třeba zrušit rozhodnutí i v závislém výroku dle § 14b tohoto zákona. V tomto rozsahu není dána pravomoc rozšířeného senátu předloženou otázku zodpovědět, neboť již pro účely nynějšího řízení byla závazně zodpovězena. Má-li první senát za to, že je dán některý z důvodů pro prolomení kasační závaznosti, je na něm, aby takovou skutečnost v rozhodnutí přesvědčivě vložil.

[52] Ve zbytku je s ohledem na to, jak krajský soud rozhodl a jaké námitky jsou předmětem kasační stížnosti, otázka prvního senátu relevantní jen v tom směru, zda má být zrušující rozhodnutí krajského soudu ve vztahu k doplňkové ochraně dle § 14a zákona o azylu dále členěno dle vážné újmy dle § 14a odst. 2 písm. a) až d) tohoto zákona.

[53] Dle mínění prvního senátu takové členění možné není. První senát ovšem nepoukázal na žádnou judikaturu, z níž by vyplýval opak a od níž by se svým názorem odchýlil. Ani v tomto případě tedy pravomoc rozšířeného senátu není dána.

V. Shrnutí a závěr

[54] Rozšířený senát shledal, že právní otázky, kvůli nimž mu byla věc předložena, byly již z podstatné části v posuzované věci zodpovězeny předchozím rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Závazný právní názor v něm vyjádřený nelze překonat předložením věci rozšířenému senátu, jehož pravomoc ve věci rozhodovat tudíž není dána. Ve zbytku

pak první senát nepoukázal na žádné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, z něhož by plynul opačný názor, než jaký hodlá zaujmout. Ani v této části proto není dána pravomoc rozšířeného senátu.

[55] Jelikož rozšířený senát shledal, že v dané věci nemá pravomoc rozhodnout, vrátil věc prvnímu senátu, aniž se meritorně zabýval otázkami, k jejichž zodpovězení mu byla věc předložena.

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

V Brně dne 23. února 2022

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu