

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **L. J.**, zast. Mgr. Jiřím Ostrýtem, advokátem se sídlem Praha 2, Polská 15, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 9. 2009, č.j. OAM-227/LE-BE02-BE03-2009, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 3. 20010, č. j. 46 Az 52/2009 - 39,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 3. 20010, č. j. 46 Az 52/2009 - 39, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Ustanovenému advokátovi žalobce, Mgr. Jiřímu Ostrýtovi, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 2400 Kč. Tato částka bude jmenovanému vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 1. 9. 2009, č.j. OAM-227/LE-BE02-BE03-2009. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 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“).

Krajský soud dospěl k závěru, že podmínky, jejichž naplnění je třeba pro to, aby mohl být aplikován § 16 odst. 2 zákona o azylu (tak jak byly vyloženy rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48), jsou v daném případě splněny. Naplněním těchto podmínek se však správní orgán nemůže zbavit povinnosti zabývat se tím, zda žadateli nehrozí při návratu do země původu závažná újma ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu. I v případě zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné je správní orgán povinen se v odůvodnění přesvědčivě vypořádat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany. Dále soud ocitoval pasáž z rozsudku zdejšího soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, www.nssoud.cz, podle kterého pouhé zdůvodnění toho, že byly splněny podmínky § 16 odst. 2 zákona o azylu nepostačí. Jestliže byla žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta jako zjevně nedůvodná, nedošlo ve smyslu § 28 odst. 2 zákona o azylu k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany. *„Podle téhož ustanovení má v tomto případě správní orgán povinnost své rozhodnutí zdůvodnit ve vztahu k oběma formám ochrany: zatímco však odůvodnění ve vztahu k neudělení azylu postrádá smysl tam, kde nejsou žádné azylově relevantní důvody tvrzeny, s otázkou doplňkové ochrany má správní orgán povinnost se vypořádat vždy a sám z úřední povinnosti zjistit (ze zpráv o zemi původu a jemu dostupných databází), zda skutečně žadateli nehrozí závažná újma v případě návratu do země původu. Ze zásady non-refoulement totiž vyplývá primární povinnost státu nevystavit žadatele reálné hrozbě závažné újmy, přičemž k této povinnosti se musí vázat i povinnost státu zjistit si příslušné skutečnosti, které k aplikaci této zásady nutně vedou. K zajištění zásady non-refoulement tedy musí správní orgán vyvinout přiměřenou aktivitu i z moci úřední. Rozsah vyhledávací aktivity přitom bude dán povahou vážné újmy, jež by mohla žadateli o mezinárodní ochranu v případě navrácení do země původu hrozit. Inspirovat se přitom lze již vícekrát zmiňovaným rozsudkem Soudního dvora Evropských společenství ve věci Elgafaji, z nějž (a z povahy § 14a odst. 2 zákona o azylu a čl. 15 kvalifikační směrnice) vyplývá, že v případech hrozby uložení trestu smrti nebo popravy, nebo mučení, nelidského, ponižujícího zacházení či trestání jde o specifickou újmu určitého druhu, jež bude vyplývat z tvrzení a konkrétní situace žadatele o mezinárodní ochranu. V případě nerozlišujícího násilí během vnitrostátního nebo mezinárodního konfliktu jde naopak o vážnou újmu obecnějšího charakteru, jež nevyžaduje předložení důkazů, že v ohrožení je konkrétně žadatel sám, a jejíž existence může být v určitých případech považována na prokázanou. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v případě závažné újmy podle § 14a odst. 2 písm. a) a b) zákona o azylu, je správní orgán povinen se jí zabývat, je-li žadatelem o mezinárodní ochranu namítána, nebo vyjde-li najevo jinak v průběhu řízení. Pokud žadatel v tomto ohledu nic netvrdí a v průběhu řízení se žádná informace o možné vážné újmě neobjeví, nemusí její případnou existenci správní orgán sám vyhledávat, avšak musí v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, že hrozba vážné újmy nebyla v řízení tvrzena, ani nevyšla najevo. Vyšší nároky na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu je nicméně třeba klást v případě vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, neboť nerozlišující násilí během vnitrostátního nebo mezinárodního ozbrojeného konfliktu, zvláště dosahuje-li vysoké intenzity (viz Elgafaji bod 43 druhá odrážka), je skutečností objektivní, jejíž zjištění nevyžaduje složité zkoumání místní situace ve státě původu. Existenci či neexistenci nerozlišujícího násilí během vnitrostátního či mezinárodního konfliktu je proto správní orgán povinen v odůvodnění svého rozhodnutí vždy uvést a podepřít důkazy. Pokud jde o vážnou újmu podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, musí správní orgán vážit, k porušení jakého mezinárodního závazku by mohlo dojít, a nelze tudíž apriorně vyloučit, že by tento závazek mohl mít objektivní charakter jako v případě § 14 odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Obecně však bude správní orgán*

při posuzování tohoto bodu vycházet z tvrzení žadatele a z řízení jako celku, a pokud porušení závazku neshledá, uvede to v odůvodnění svého rozhodnutí."

V projednávané věci shledal žalovaný naplnění podmínek § 16 odst. 2 zákona o azylu, a proto vydal rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné. V odůvodnění tohoto rozhodnutí se však podle soudu otázkou možné újmy, která by mohla žadateli hrozit v případě návratu do země původu, zabýval jen velice okrajově, když v odůvodnění uvedl, že na základě všeobecně známých informací o situaci v Mongolsku lze vyloučit, že v tomto státě v současnosti probíhá ozbrojený konflikt, jímž by mohl být žalobce ohrožen. Tyto všeobecně známé informace však součástí správního spisu nebyly. Krajský soud tak dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nutné považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a pro tuto vadu rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Rozsudek Krajského soudu v Praze napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel") kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Stěžovatel postupoval v daném konkrétním případě v souladu s judikatorním odklonem provedeným Nejvyšším správním soudem rozsudkem sp. zn. 1 Azs 107/2008, kdy Nejvyšší správní soud nově uložil správnímu orgánu zabývat se zásadou *non refoulment* i v případech, kdy je žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná. V žalobcově případě se možná hrozící vážná újma řešila v rámci řízení o správním vyhoštění, kdy došlo ke zkoumání totožných důvodů znemožňujících vycestování dle ustanovení § 179 zákona č. 326/1999 Sb. a stěžovatel ve svém závazném stanovisku k možnosti vycestování cizince dle § 120a zákona o pobytu cizinců konstatoval, že jeho vycestování je možné. Tímto závazným stanoviskem je policie vázána a nemůže se od něj odchýlit. Vzhledem k tomu, že závazná stanoviska v rámci řízení o vyhoštění vydává stěžovatel, tedy týž správní orgán, jenž rozhoduje i v řízení o udělení mezinárodní ochrany, tvoří podle stěžovatele závazné stanovisko překážku *res administrata*. Stěžovatel se v napadeném správním rozhodnutí zabýval otázkou doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu i když mu tuto povinnost zákon neukládá. Stěžovatel tedy respektoval aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu a pokyn soudu, aby se zabýval také splněním podmínek pro udělení doplňkové ochrany, tudíž podle něj nemá opodstatnění.

Jediným důvodem pro zrušení správního rozhodnutí tak byl podle stěžovatele názor soudu, že posouzení doplňkové ochrany bylo jen velice okrajové. Toto tvrzení ale nemá podle názoru stěžovatele oporu ve skutečně zjištěném stavu věci. Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, *„rozsah dokazování ve správním řízení je ve věcech azylových dán obsahem podané žádosti*" (rozsudek ze dne 8. 1. 2004, sp. zn. 2 Azs 60/2003). Stěžovatel posuzoval tvrzení žadatele, a to na základě všeobecně známých informací o jeho zemi původu a byl přitom vázán jeho výpovědí v rámci správního řízení. Žadatel výslovně potvrdil, že mu ve vlasti nehrozí nebezpečí vážné újmy, jak je definována ustanovením § 14a odst. 2 zákona o azylu. Stěžovateli nepřísluše lo, aby nad rámec tvrzení žadatele domýšlel právně relevantní argumenty pro možné udělení doplňkové ochrany (rozsudek ze dne 22. 1. 2004, sp. zn. 5 Azs 37/2003).

Hlavním důvodem pro zrušení správního rozhodnutí je nezařazení všeobecně známých informací o situaci v Mongolsku do spisu. Tímto požadavkem se dostal soud

podle stěžovatele do rozporu se zákonem. Podle § 50 odst. 1 správního řádu mohou být podkladem pro vydání rozhodnutí mimo jiné skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, jakož i skutečnosti obecně známé. Stejně tak podkladem pro rozhodnutí soudu mohou být skutečnosti obecně známé (notoriety) a skutečnosti známé soudu z jeho úřední činnosti (§ 121 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Soudu je nepochybně z jeho úřední činnosti známo, že v Mongolsku neprobíhá ozbrojený konflikt a navíc je soud srozuměn s faktem, že ČR považuje Mongolsko za bezpečnou zemi původu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o azylu. V podané žalobě, jejím doplnění ani při ústním jednání před soudem nedošlo ke zpochybnění těchto všeobecně známých informací. Požadavek soudu, aby tyto informace byly součástí správního spisu, tak nemá oporu v zákoně a je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Podle názoru stěžovatele kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje jeho vlastní zájmy, neboť se v daném případě jedná o zásadní pochybení krajského soudu, které má výrazný dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Soud nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu stran používání všeobecně známých informací o zemích původu žadatelů a nelze vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu. Stejně tak se soud dostal do rozporu s vázaností správního orgánu tvrzeními žadatele a ve svém rozhodnutí nezohlednil ani skutečnost, jež vyšla v průběhu řízení najevo, tj. fakt, že Mongolsko je Českou republikou označeno za bezpečnou zemi původu dle § 2 odst. 1 zákona o azylu. Stěžovatel proto považuje kasační stížnost za přijatelnou ve smyslu § 104a s. ř. s., neboť jsou naplněny důvody přijatelnosti, jak je vymezuje usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publ. pod. č. 933/2006 Sb. NSS.

Ke kasační stížnosti stěžovatele se vyjádřil žalobce přípisem ze dne 22. 6. 2010. S rozsudkem krajského soudu se ztotožňuje. Vážná újma podle něj nemusí spočívat v tom, že cizince ohrožují státní orgány nebo jej diskriminují z důvodu rasy, náboženství, národnosti apod. V zemi původu také nemusí probíhat ozbrojený konflikt. Vážná újma ve smyslu § 14a zákona o azylu může spočívat i v mučení nebo nelidském či ponižujícím zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu. Těchto zločinů se mohou dopustit i soukromé osoby. Pro udělení mezinárodní ochrany dle § 14a zákona o azylu je rozhodující, zda žadateli hrozí vážná újma (ať už ze strany státu nebo soukromých osob) a žadatel nemůže či není ochoten využít ochrany svého státu a jeho institucí.

Správní orgán podle žalobce nijak nezdůvodnil, zda ohrožení, které pro něj představuje možné napadení ze strany pachatele vraždy, považuje za reálné či nikoliv a proč se domnívá, že žalobce má možnost obrátit se s žádostí o ochranu na příslušné státní orgány, které jsou schopné a ochotné ochránit jeho život. Žalobce má za to, že ve správním řízení uvedl celou řadu důvodů, proč právě jemu by státní orgány pomoc v budoucnu odepřely, pokud by se na ně obrátil. S těmito tvrzeními se stěžovatel v odůvodnění nijak nevypořádal. Žalobce navrhl kasační stížnost omítnout jako nepřijatelnou, případně jako nedůvodnou zamítnout.

Při rozhodování o kasační stížnosti stěžovatele musel nejprve Nejvyšší správní soud posoudit, zda jsou splněny podmínky řízení. Předně tak zkoumal, je-li kasační stížnost přijatelná ve smyslu ust. § 104a s. ř. s., tedy zda svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Vycházel přitom z precedentního usnesení Nejvyššího

správního soudu sp. zn. 1 Azs 13/2006. Podle tohoto usnesení je kasační stížnost přijatelná v těchto typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká *právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu;*

2) kasační stížnost se týká *právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně*. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu;

3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní odklon*, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně;

4) další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele*.

O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud:

a) Krajský soud ve svém rozhodnutí *nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu* a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu;

b) krajský soud *v jednotlivém případě hrubě pochybil* při výkladu hmotného či procesního práva.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že o naposledy uvedený případ přijatelnosti se jedná v projednávané věci.

Z odůvodnění napadeného rozsudku lze stěží určit, co považoval soud za hlavní důvod pro zrušení rozhodnutí stěžovatele. Zda to, že se podle soudu zabýval otázkou doplňkové ochrany pouze „*velice okrajově*“ či to, že všeobecně známé informace nebyly součástí správního spisu. Ani jeden z uvedených důvodů však podle Nejvyššího správního soudu není v daném případě opodstatněný.

Ve vztahu k možnosti udělení doplňkové ochrany uvedl stěžovatel ve svém rozhodnutí doslova: „*Jmenovaný v průběhu řízení neuvedl žádné skutečnosti, na základě kterých by bylo možno dospět k závěru, že by mu v zemi původu hrozilo nebezpečí vážné újmy z některého z důvodů uvedených v § 14a zákona o azylu. Dotyčný v průběhu správního řízení potvrdil, že v Mongolsku neměl v minulosti žádné problémy se státními orgány a vycestoval legálně na vlastní náklady. Na základě všeobecně známých informací o situaci v Mongolsku lze rovněž vyloučit, že v tomto státě v současnosti probíhá mezinárodní nebo vnitřní ozbrojený konflikt, jímž by mohl být výše jmenovaný ohrožen. Dotyčný v průběhu správního řízení potvrdil, že z vlasti odjel pouze z důvodu potíží se soukromými osobami a ztráty zaměstnání. Jiné potíže dle svých slov neměl, výslovně rovněž negoval jakékoliv potíže ze strany*

mongolských státních orgánů či potíže kvůli jeho rase, národnosti, náboženství apod. Ani správní orgán v rámci své správní činnosti následně neshledal, že by jmenovaný mohl být ve vlasti vystaven potížím ve smyslu ustanovení § 14a zákona o azylu. Jeho vycestování není ani v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.“

Dle názoru Nejvyššího správního soudu toto odůvodnění odpovídá nárokům kladeným na rozhodnutí stěžovatele výše uvedeným rozsudkem sp. zn. 1 Azs 107/2008. Jak bylo z tohoto rozsudku citováno, správní orgán je povinen zabývat ze vážnou újmou podle § 14a odst. 2 písm. a) a b) zákona o azylu *„je-li žadatelem o mezinárodní ochranu namítána, nebo vyjde-li najevo jinak v průběhu řízení. Pokud žadatel v tomto ohledu nic netvrdí a v průběhu řízení se žádná informace o možné vážné újmě neobjeví, nemusí její případnou existenci správní orgán sám vyhledávat, avšak musí v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, že hrozba vážné újmy nebyla v řízení tvrzena, ani nevyšla najevo.“* Tyto požadavky stěžovatel v napadeném rozhodnutí splnil a instrukce rozsudku zdejšího soudu respektoval. Pokud byl krajský soud opačného názoru, bylo na něm, aby stěžovateli konkrétně vytkl, proč považuje odůvodnění napadeného rozhodnutí za nedostatečné, resp. v jakém směru a na základě jakých skutečností či tvrzení žadatele je třeba jej doplnit či revidovat. Názor soudu, podle kterého je toto odůvodnění pouze okrajové, je jistě legitimní, pro to, aby mohl správní orgán v dalším řízení takovou vadu odstranit, je však nutné jej podpořit věcnými argumenty a doplnit srozumitelnou instrukcí, jakým způsobem má stěžovatel dále v projednávané věci postupovat. (Na podkladě skutkového stavu dané věci se nabízí např. závěry rozsudku zdejšího soudu ze dne 16. 9. 2008, č. j. 3 Azs 48/2008 - 57, www.nssoud.cz.)

Pokud se jedná o aplikaci § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, klade rozsudek sp. zn. 1 Azs 107/2008 na stěžovatele vyšší nároky co do odůvodnění správního rozhodnutí. To ovšem platí pouze tehdy, pokud v zemi původu žadatele ozbrojený konflikt skutečně probíhá. Tak tomu v daném případě nebylo. Požadavek na to, aby byly informace „všeobecně známé“ součástí správního spisu je nakonec svou povahou protismyslný. Pokud jsou nějaká fakta všeobecně známá, pak nemusejí být standardním způsobem dokazována (není-li alespoň tvrzen jejich opak). Ani tento důvod pro zrušení napadeného správního rozhodnutí tedy nemůže podle názoru Nejvyššího správního soudu obstát.

Z výše uvedeného vyplývá, že kasační stížnost je nejen přijatelná, ale také důvodná, neboť je naplněn důvod vymezený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Krajského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Ustanovenému zástupci žalobce náleží v souladu s § 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměna za jeden úkon právní služby učiněný v řízení o kasační stížnosti 2100 Kč, a dále náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč za jeden úkon právní služby podle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky, celkem tedy 2400 Kč. Uvedená částka bude

vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 9. září 2010

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu