

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally, JUDr. Marie Turkové, JUDr. Petra Průchy a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **D. V.,** zast. JUDr. Karlem Sochorem, advokátem, se sídlem Na Hradbách 2632/18, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 4. 2009, č. j. 63 Az 108/2007 - 60,

takto:

I. V řízení o kasační stížnosti **se pokračuje.**

II. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 4. 2009, č. j. 63 Az 108/2007 - 60, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 11. 2007, č. j. OAM-1-837/VL-20-11-2007, byla zamítnuta žádost žalobce (dále též „stěžovatel“) o udělení mezinárodní ochrany 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 (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný uvedl, že důvodem podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany byla obava z možných potíží, kterým by mohl být žalobce vystaven kvůli tomu, že byl svědkem obtěžování a bití jisté dívky ze strany policistů. Dále žalobce uvedl, že se do vlasti nechce vrátit, protože má v České republice přítelkyni, s níž se chce oženit. Konečně žalobce požádal o udělení mezinárodní ochrany ve snaze vyhnout se hrozícímu správnímu vyhoštění, neboť na území České republiky pobýval již od 25. 11. 2005 a žádost podal až dne 31. 10. 2007 po udělení správního vyhoštění, ač tak mohl učinit již dříve.

Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 4. 2009, č. j. 63 Az 108/2007 - 60, byla žaloba proti tomuto rozhodnutí žalovaného jako nedůvodná zamítnuta. V odůvodnění tohoto rozsudku soud uvedl, že žádost o udělení mezinárodní ochrany podal žalobce až poté, co bylo rozhodnuto o jeho správním vyhoštění, ačkoliv předtím měl možnost se na území České republiky volně pohybovat a vejít v kontakt s příslušnými českými státními orgány. Této možnosti však nevyužil, takže žádost o udělení mezinárodní ochrany podal s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění. Žalovaný proto podle závěru soudu správně tuto žádost zamítl jako zjevně nedůvodnou postupem podle § 16 odst. 2 zákona o azylu.

Proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě podal stěžovatel včasnou kasační stížnost, v níž zpochybnil objektivitu zpráv o situaci v zemi jeho původu a tvrdil, že z domovské země vycestoval z důvodu obavy z možného pronásledování ze strany policie. Dále namítl, že správní řízení bylo poznamenáno pochybením, jelikož jeho tvrzením nebyla věnována dostatečná pozornost, což se přeneslo i na řízení před soudem. V doplnění kasační stížnosti se pak dovolával možnosti udělení humanitárního azylu a poukázal na ustanovení čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle něhož nesmí být nikdo mučen nebo podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu.

Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

Zákonný pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje typický neurčitý právní pojem. Do soudního řádu správního byl zaveden novelou č. 350/2005 Sb. s účinností ke dni 13. 10. 2005. Jeho výklad, který demonstrativním výčtem stanovil typická kriteria nepřijatelnosti, byl proveden např. usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaným pod č. 933/2006 Sb. NSS.

Podle tohoto judikátu „*přesahem vlastních zájmů stěžovatele je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je – kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce – pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů*“.

O přijatelnou kasační stížnost se tak podle uvedeného judikátu prakticky může jednat v následujících 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 tzv. judikatorní odklon. To znamená, že 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 hmotně-právního 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.
Zde je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost následné kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, který je dostupný na www.nssoud.cz, dospěl k závěru, že „*v případě zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je správní orgán povinen se v odůvodnění vypořádat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany.*“

Dále Nejvyšší správní soud v tomto judikátu dovodil, že „*krajský soud je povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů z moci úřední, tedy aniž by žalobce nepřezkoumatelnost ve své žalobě konkrétně namítal. O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze pak hovořit zejména v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona. Tuto vadu přitom nelze zhojit ve vyjádření k žalobě, příp. v kasační stížnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, www.nssoud.cz). V případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu je tedy krajský soud povinen toto rozhodnutí v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ex offo bez jednání zrušit; naopak přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, www.nssoud.cz)*“. Na základě toho pak první pětičlenný senát shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným proto, že z moci úřední nezrušil rozhodnutí žalovaného, kterým byla zamítnuta žádost žadatele o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodná

podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, avšak v odůvodnění tohoto rozhodnutí se nijak nezabýval otázkou možné závažné újmy, která by mohla stěžovateli hrozit v případě návratu do země původu. Z tohoto důvodu považoval první pětičlenný senát rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Podle jeho názoru měl krajský soud *ex offo* podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Jelikož tak krajský soud neučinil, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí. Kvůli této vadě pak první pětičlenný senát rozsudek krajského soudu zrušil, aniž tato byla v žalobě namítnuta.

Druhý pětičlenný senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 9. 6. 2009, č. j. 2 Azs 10/2009 - 53, který si lze opatřit na www.nssoud.cz, naopak dovodil, že k vyslovení nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí ex offo má krajský soud přistoupit jen tehdy, pokud tato nepřezkoumatelnost brání věcnému přezkumu správního rozhodnutí, tj. je-li správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů, přičemž tento nedostatek brání posouzení důvodnosti žalobních námitek. Jestliže tedy stěžovatel ve vztahu k neudělení doplňkové ochrany v řízení o žalobě nic nenamítá, není na místě, aby krajský soud nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí vyslovil. V případě, že stěžovatel uvedenou vadu rozsudku krajského soudu v kasační stížnosti nevytýká, pak není podle názoru druhého pětičlenného senátu Nejvyšší správní soud oprávněn posuzovat rozsudek soudu prvního stupně nad rámec stížnostních námitek ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. S ohledem na tento odlišný právní názor druhý pětičlenný senát podle § 17 s. ř. s. postoupil věc devítičlennému rozšířenému senátu, který ji zaevidoval pod sp. zn. RS 19/2009.

S ohledem na uvedený judikatorní rozkol si tedy nebylo možné učinit úsudek o tom, zda je povinností soudů rozhodujících ve správním soudnictví přihlédnout k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu ve vztahu k možnosti udělení doplňkové ochrany, i když toto pochybení nebylo v žalobě či kasační stížnosti namítáno.

V žalobě sice stěžovatel poukázal na to, že rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2007, č. j. OAM-1-837/VL-20-11-2007, neobsahuje výrok o překážce vycestování podle § 91 zákona o azylu (nyní doplňková ochrana podle § 14a zákona o azylu), nicméně v kasační stížnosti nenamítl, že odůvodnění napadeného rozsudku postrádalo úvahu o možném udělení doplňkové ochrany, a ve vztahu k této formě mezinárodní ochrany neuvedl ani jiné skutečnosti zpochybňující rozhodnutí správního orgánu. Proto v projednávané věci musel Nejvyšší správní soud vyčkat na rozhodnutí rozšířeného senátu a teprve až podle jeho výsledku mohl posoudit, zda kvůli uvedenému pochybení správního orgánu je třeba rozhodnutí krajského soudu z úřední povinnost zrušit nebo zda k tomuto nedostatku není možné s ohledem na obsah kasační stížnosti přihlížet. Teprve poté totiž bylo možné shledat, zda v napadeném rozsudku krajského soudu došlo k zásadnímu pochybení, které by bylo důvodem pro přijatelnost kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že výsledek probíhajícího řízení před rozšířeným senátem, které je evidováno pod sp. zn. RS 19/2009, může mít vliv na rozhodnutí o posuzované věci, a proto usnesením ze dne 8. 9. 2009, č. j. 4 Azs 46/2009 - 88, řízení o kasační stížnosti přerušil.

Rozšířený senát však dospěl k závěru, že ve věci rozhodované druhým pětičlenným senátem žaloba obsahuje alespoň v nejhrubších obrysech dostatečně formulovaný žalobní bod, a proto neshledal namítaný rozpor mezi jím projednávanou věcí a věcí, v níž rozhodoval první pětičlenný senát pod sp. zn. 1 Azs 107/2008. V jednom případě byl totiž v rámci žaloby žalobní bod týkající se doplňkové ochrany zakotven, zatímco v druhé případě tomu tak nebylo, takže zabývat se posuzováním otázky, zda je povinen krajský soud vyslovit nepřezkoumatelnost ex offo, se stalo bezpředmětným. S ohledem na tyto skutečnosti rozšířený senát dospěl k závěru, že se věcí nemůže meritorně zabývat, a proto ji usnesením ze dne 23. 2. 2010, č. j. 2 Azs 10/2009 - 61, které lze vyhledat na www.nssoud.cz, vrátil k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

Tímto rozhodnutím rozšířeného senátu odpadla překážka, která bránila projednání kasační stížnosti proti napadenému rozsudku krajského soudu, a proto Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 4 s. ř. s. bez návrhu vyslovil, že se v řízení o ní pokračuje.

Za situace, kdy právní názor prvního pětičlenného senátu vyslovený ve věci sp. zn. 1 Azs 107/2008, nebyl rozšířeným senátem překonán, je zapotřebí se jím v posuzovaném případě řídit nebo projednávanou věc postupem podle § 17 odst. 1 s. ř. s. opětovně předložit rozšířenému senátu k zaujetí odlišného právního názoru. V dané věci se přitom Nejvyšší správní soud ztotožnil s právním názorem obsaženým v rozsudku ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78 z důvodů v něm uvedených, a proto musel vycházet z toho, že správní orgán je při zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu povinen se v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat s možným udělením doplňkové ochrany a pokud se touto otázkou nezabýval, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a krajský soud ho musí ex offo zrušit.

Jestliže tedy v nyní projednávané věci krajský soud z důvodu pominutí otázky možného udělení doplňkové ochrany rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro vady řízení bez jednání nezrušil a naopak toto rozhodnutí přezkoumal, ačkoliv takové rozhodnutí pro absenci odůvodnění nebylo přezkumu vůbec způsobilé, pak vadou nepřezkoumatelnosti byl zatížen i napadený rozsudek. K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu pak musí Nejvyšší správní soud přihlédnout, ačkoliv ta nebyla v kasační stížnosti namítnuta, neboť pokud kvůli neposouzení otázky doplňkové ochrany musí krajský soud rozhodnutí správního orgánu i bez návrhu zrušit, pak není žádného důvodu, aby Nejvyšší správní soud postupoval jinak vůči napadenému rozsudku krajského soudu, který tuto vadu pominul. Navíc nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu znamená naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., k čemuž musí Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout i bez námitky stěžovatele.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, který je dostupný na www.nssoud.cz., dovodil, že *„krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí*

nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné".

Jelikož rozhodnutí žalovaného i rozsudek krajského soudu jsou nepřezkoumatelná jen ve vztahu k možnému udělení doplňkové ochrany, považuje Nejvyšší správní soud za nutné vyjádřit se k námitkám stěžovatele, které se této otázky netýkají.

Nejvyšší správní soud předně poukazuje na skutečnost, že v souzené věci byla žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta jako zjevně nedůvodná proto, že žalobce podal žádost o udělení mezinárodní ochrany s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Proto je možné plně odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 430, publikovaný pod č. 1724/2008 Sb. NSS, který se zabýval obdobnou situací. Podle tohoto judikátu *„použití § 16 odst. 2 zákona o azylu, vykládaného v souladu s čl. 13 a 18 směrnice Rady 2004/83/ES a čl. 23 odst. 4 písm. i) a j) směrnice Rady 2005/85/ES vyžaduje třístupňový test: 1) zda hrozí stěžovateli vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny; 2) zda mohl stěžovatel požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve; 3) zda je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal „pouze" s cílem vyhnout se tomuto hrozícímu vyhoštění, vydání, nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny. Tyto tři podmínky musejí být splněny kumulativně; v případě nesplnění byť jediné z nich nelze § 16 odst. 2 zákona o azylu aplikovat*". V souzené věci byla naplněna všechna tři uvedená kriteria. Stěžovateli bylo totiž dne 4. 8. 2007 za nelegální pobyt uloženo správní vyhoštění na dobu tří let a jelikož opět nevycestoval, byl na jeho jméno vystaven výjezdní příkaz do dne 30. 10. 2007. Následující den pak podal žádost o mezinárodní ochranu, ačkoliv o její udělení mohl požádat již ode dne 25. 11. 2005, kdy vstoupil na území České republiky. V době podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany tedy stěžovatel pobýval v České republice téměř dva roky. Třetí podmínka pak byla splněna tím, že stěžovatel v řízení o udělení mezinárodní ochrany uváděl skutečnosti, které nemohou být z hlediska mezinárodní ochrany relevantní. Pouhá náhodná přítomnost stěžovatele na místě, kde mělo podle jeho tvrzení dojít k obtěžování a bití jemu neznámé dívky policisty, totiž nemůže v žádném případě představovat důvod pro udělení azylu, a to obzvláště za situace, kdy stěžovatel žádné problémy v domovské zemi v souvislosti s tímto údajným incidentem nezmínil. Ani osobní poměry stěžovatele v České republice nepředstavují důvod pro udělení azylu. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu tedy bylo možné v posuzovaném případě aplikovat.

Ve vztahu k námitce o nedostatečné relevanci a objektivitě zpráv o zemi původu lze opětovně poukázat na to, že žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná, neboť jím uvedené skutečnosti nebyly shledány relevantními z hlediska důvodu pro udělení mezinárodní ochrany formou azylu podle § 12 zákona o azylu.

Při zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné nedochází k jejímu posouzení z hlediska ustanovení § 14 zákona o azylu, což je dáno tím, že humanitární azyl je navázán na předchozí posouzení podmínek pro udělení azylu podle § 12 téhož zákona. K takovému posouzení však při aplikaci ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu nedochází, a proto námitce o možnosti udělení humanitárního azylu nelze přisvědčit.

Namítá-li pak stěžovatel v obecné rovině nedostatečné posouzení skutkových otázek, pak je třeba poukázat na to, že taková tvrzení byla již předmětem řady rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, z nichž lze např. uvést rozsudek ze dne 18. 1. 2006, č. j. 1 Azs 112/12004 - 61, či rozsudek ze dne 27. 10. 2005, č. j. 1 Azs 174/2004 - 103, oba dostupné na www.nssoud.cz. Podle těchto judikátů se přitom nekonkrétními a neurčitými tvrzeními stěžovatele, která směřují proti zjištěnému skutkovému stavu, není možné zabývat.

Nejvyšší správní soud však shledal rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve vztahu k otázce doplňkové ochrany, a proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Z tohoto důvodu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajského soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušovacím rozhodnutí.

V novém rozhodnutí pak krajský soud podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. března 2010

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu