

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové, JUDr. Lenky Matyášové, JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **V. S.**, zast. Mgr. Radimem Strnadem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2008, č. j. 49 Az 55/2008 - 23,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2008, č. j. 49 Az 55/2008 - 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 21. 8. 2008, č. j. OAM-397/LE-BE03-L05-2008, žalovaný zamítl žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) 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 žalovaný konstatoval, že výpověď žalobce je nekonzistentní a v zásadních záležitostech odporuje informacím o zemi původu, které žalovaný shromáždil. Žalobce nevěděl, kdy se v jeho zemi konaly volby, uváděl nesprávné výsledky voleb a zkresloval informace o nepokojích a násilnostech spojených s volbami. Dále nevěděl, kdy a za jakých okolností vznikla politická strana, jejímž je údajně již pět let členem. Žalovaný shledal, že výpověď žalobce je naprosto nevěrohodná a žalobce nelze považovat za osobu ve vlasti pronásledovanou či jakkoli ohrožovanou, a proto žalovaný posoudil žádost žalobce jako zjevně nedůvodnou. Pro nadbytečnost již neposuzoval, zda žalobce splňuje

podmínky pro udělení mezinárodní ochrany podle § 13 a § 14 zákona o azylu, neboť aplikace těchto ustanovení se váže na ustanovení § 12 téhož zákona, kterého v daném případě užito nebylo.

V žalobě podané proti tomuto rozhodnutí žalobce namítal porušení § 3 a § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, neboť žalovaný nezjistil stav věci způsobem, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a v rozsahu, který je nezbytný vzhledem k okolnostem případu, a aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Žalovaný se dostatečně nezabýval pronásledováním žalobce pro jeho politickou angažovanost, která je důvodem jeho společenského, ekonomického a politického vyloučení. Dostatečně neposoudil jeho případ v kontextu situace politicky aktivních Albánců v Republice Makedonie. Žalobce byl členem UCK, je členem Demokratické strany albánské - PDSH a v zemi původu mu hrozí nebezpečí ze strany členů politické strany BDI. Žalobce vyslovil domněnku, že splňuje podmínky pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu, neboť je v zemi původu pronásledován pro zastávání politických názorů a členství v politické straně PDSH. Dále namítal porušení § 14a zákona o azylu a konstatoval, že se v zemi původu necítí bezpečně. Navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 11. 2008, č. j. 49 Az 55/2008 - 23, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění soud uvedl, že nemohl přehlédnout základní neznalosti žalobce, který se označil za osobu politicky napojenou na stranu PDSH a zainteresovanou na parlamentních volbách v Makedonii. Ze zpráv o zemi původu totiž není pochyb o tom, že se parlamentní volby v Makedonii nekonaly v roce 2004 ani 2003 (jak uváděl žalobce), ale v září roku 2002, v červenci roku 2006 a předčasné volby v červnu 2008, tj. měsíc před odchodem žalobce z vlasti. Pokud by se žalobce o dění v této oblasti zajímal, musela by mu být tato okolnost známa. Krajský soud nepřehlédl ani skutečnost, že žalobce zcela v rozporu s událostmi ve vlasti tvrdil, že jeho strana PDSH v roce 2003 volby vyhrála a v následujících volbách, údajně tři měsíce před jeho odchodem, prohrála. Ze zpráv o zemi původu však vyplývá, že strana PDSH nikdy žádné volby nevyhrála, vždy skončila za stranou BDI. Žalobce rovněž zcela v rozporu se skutečností tvrdil, že strana PDSH má pouze jednoho zástupce v parlamentu, navíc se ve výpovědi vůbec nezmínil ani o přerušení voleb v části albánských volebních okrsků ani o anulování voleb a nařízení opakovaných voleb v těchto okrscích. V této souvislosti soud sdílel názor žalovaného o nevěrohodnosti výpovědi žalobce, zejména pokud vůbec nezmínil události, které se odehrály měsíc před jeho odchodem z vlasti a které měly úzkou souvislost s důvodem, pro nějž vlast opouštěl. Závěr o nevěrohodnosti žalobce je podle krajského soudu odůvodněn i skutečnostmi, že se žalobce vůbec nezmínil o parlamentních volbách v roce 2006 (tyto volby přivedly k účasti na výkonu vládní moci žalobcovu stranu PDSH, která byla od roku 2002 v opozici) a že nevěděl nic o vzniku své strany. Soud označil za zarážející, že žalobce nevěděl ani to, že jeho strana v předčasných volbách v červnu 2008 svou pozici obhájila a získala 11 mandátů, a naopak tvrdil, že strana měla v parlamentu jen jednoho zástupce. S ohledem na tyto triviální neznalosti žalobce soud přisvědčil žalovanému, že došlo k naplnění § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, když skutečnosti uváděné žalobcem byly zjevně nevěrohodné. Jestliže žalobce ani v žalobě nepodal vysvětlení k základním nedostatkům své výpovědi a pouze v obecné rovině namítal, že splňuje podmínky pro udělení mezinárodní ochrany a

doplňkové ochrany, přezkoumal soud procesní postup žalovaného obecně ve vztahu k obsahu správního spisu a neshledal žádné pochybení. Soud uzavřel, že žalobce nezpochybnil závěr o naplnění ustanovení § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, proto nemohou obstát ani žalobní body, v nichž se dovolává splnění podmínek pro udělení mezinárodní ochrany či doplňkové ochrany. Soud proto žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), zamítl jako nedůvodnou.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel") včas kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a požádal o ustanovení zástupce.

Krajský soud v Praze usnesením ze dne 1. 4. 2009, č. j. 49 Az 55/2008 - 38, ustanovil zástupcem stěžovatele pro řízení o kasační stížnosti Mgr. Radima Strnada, advokáta.

Podáním ze dne 7. 5. 2009 zástupce stěžovatele kasační stížnost doplnil. Stěžovatel namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku pronásledování a důvodů pro udělení mezinárodní ochrany, a vyjádřil přesvědčení, že uváděl skutečnosti odůvodňující udělení mezinárodní ochrany podle § 12 zákona o azylu. Nesrovnalosti v datech stěžovatel vysvětlil špatnou pamětí a hodnocení žalovaného ohledně uvádění zjevně nevěrohodných skutečností označil za účelové. Krajský soud podle stěžovatele pochybil, když neakceptoval jeho námitku dostatečně nezjištěného skutkového stavu. Stěžovatel konstatoval, že informace o zemi původu neprokazují skutkový stav bezpochyby, nastiňují pouze obecnou situaci v zemi původu stěžovatele. Žalovaný si měl opatřit důkazy ohledně zacházení s osobami albánského původu, působícími v minulosti v UCK. Žalovaný se vůbec nezabýval dalšími tvrzeními stěžovatele, konkrétně napadením třemi muži ze soupeřící politické strany a incidenty souvisejícími činností stěžovatele v rámci jeho politické strany. Krajský soud měl podle stěžovatele pro tyto vady rozhodnutí zrušit, nikoliv se ztotožnit s nesprávným postupem žalovaného. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřoval stěžovatel v tom, že rozsudek staví pouze na tvrzení o nevěrohodnosti výpovědi stěžovatele, který si však za svou výpovědí plně stojí. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil, že jeho rozhodnutí i rozsudek krajského soudu byly vydány v souladu s právními předpisy, a popřel oprávněnost kasační stížnosti.

Dne 10. 9. 2009 byl spis krajského soudu předložen Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 29. 9. 2009, č. j. 4 Azs 51/2009 - 65, řízení o kasační stížnosti přerušil do doby rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 2 Azs 10/2009. V odůvodnění soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, podle kterého *„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. ... 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". S tímto právním názorem nesouhlasil druhý pětičlenný senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 9. 6. 2009, č. j. 2 Azs 10/2009 - 53, 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 důvodů brání posouzení důvodnosti žalobních námitek. 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, což bylo důvodem pro přerušení řízení v projednávané věci.

Usnesením ze dne 23. 2. 2010, č. j. 2 Azs 10/2009 - 61, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vrátil věc vedenou pod sp. zn. 2 Azs 10/2009 druhému pětičlennému senátu k projednání a rozhodnutí. Tím odpadla překážka, pro kterou bylo řízení v projednávané věci přerušeno, a proto soud rozhodl, že se v řízení pokračuje.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.].

Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. *Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.*

Nejvyšší správní soud předesílá, že v dalším odůvodnění vycházel z právního názoru vysloveného ve shora zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, s nímž se plně ztotožňuje. Tento právní názor nebyl nijak modifikován ani usnesením rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 23. 2. 2010, č. j. 2 Azs 10/2009 - 61, jímž byla věc bez dalšího vrácena druhému pětičlennému senátu, neboť nebyly splněny podmínky pro její posouzení rozšířeným senátem. Závěry obsažené v citovaném rozsudku je tudíž soud povinen respektovat.

Při posuzování otázky možné nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu vyšel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikovaného ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1546/2008, kde se rozšířený senát vyjádřil mimo jiné i k povaze § 76 odst. 1 s. ř. s. Podle rozšířeného senátu *„ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání - z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední - tj. bez návrhu - pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto,*

že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek".

Z citovaného názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu plyne, 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.

V rozsudku ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*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 (srov. 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, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud dále zkoumal, zda rozhodnutí žalovaného vyhovuje zákonným požadavkům z hlediska jeho přezkoumatelnosti.

Podle § 28 odst. 2 zákona o azylu, *neshledá-li ministerstvo důvody k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany, odůvodní své rozhodnutí ve vztahu k oběma formám mezinárodní ochrany.*

Z citovaného ustanovení Nejvyšší správní soud dovodil, že v případě zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné je žalovaný povinen se v odůvodnění přesvědčivě vypořádat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany, neboť byla-li 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 tohoto ustanovení má v daném případě žalovaný povinnost své rozhodnutí zdůvodnit ve vztahu k oběma formám ochrany: zatímco odůvodnění ve vztahu k neudělení azylu postrádá smysl tam, kde nejsou žádné azylově relevantní důvody tvrzeny, s otázkou doplňkové ochrany má žalovaný povinnost se vypořádat vždy a sám z úřední povinnosti zjistit (ze zpráv o zemi původu a jemu dostupných databází), zda skutečně žadateli nehrozí vážná újma v případě návratu do země původu.

Ze zásady non-refoulement totiž vyplývá primární povinnost státu nevystavit žadatele reálné hrozbě vážné újmy, přičemž k této povinnosti se musí vázat i povinnost státu zjistit si příslušné skutečnosti, které k aplikaci této zásady nutně vedou. K zajištění dodržování zásady non-refoulement tedy musí žalovaný 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. Obecně však bude žalovaný při posuzování hrozby vážné újmy vycházet z tvrzení žadatele a z řízení jako celku; pokud nezjistí důvody pro udělení doplňkové ochrany, uvede to v odůvodnění svého rozhodnutí.

V projednávané věci žalovaný shledal naplnění § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, a proto vydal rozhodnutí o zamítnutí žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu; v odůvodnění tohoto rozhodnutí se však nijak nezabýval otázkou potenciální vážné újmy, která by mohla stěžovateli hrozit v případě návratu do země původu. Z tohoto důvodu je nutné považovat rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Vzhledem k výše uvedeným úvahám Nejvyšší správní soud uzavírá, že jediným možným řešením zahájeného žalobního řízení byl postup krajského soudu podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., na základě kterého měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Jelikož tak krajský soud neučinil, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí, jak vyplývá z výše uvedené prejudikatury.

Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2008, č. j. 49 Az 55/2008 - 23, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, neboť shledal tento rozsudek nepřezkoumatelným ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jedná se o natolik zásadní vadu, že k ní Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Za dané procesní situace se Nejvyšší správní soud nezabýval jednotlivými kasačními námitkami stěžovatele, neboť kasačním soudem může být přezkoumáno pouze přezkoumatelné soudní rozhodnutí.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s., *zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.* Na krajském soudu tedy nyní bude, aby napadené správní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém žalovaný vydá rozhodnutí, jež vyhoví shora popsaným požadavkům.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s. krajský soud, který současně též přizná ustanovenému zástupci stěžovatele odměnu za zastupování v 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