ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové, Mgr. Daniely Zemanové, Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci **žalobce: A. V.,** zastoupený Sdružením občanů zabývajících se emigranty, se sídlem Mostecká 5, Brno, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 1. 2008, č. j. OAM-61/VL-10-11-2008, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 1. 2010, č. j. 60 Az 9/2008 - 42,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 1. 2010, č. j. 60 Az 9/2008 - 42, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“ či „správní orgán“) domáhá zrušení výše specifikovaného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 28. 1. 2008, č. j. OAM-61/VL-10-11-2008, a věc mu vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím stěžovatele byla zamítnuta žádost žalobce (dále též „žadatel“) o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodná podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění pozdějších

předpisů, neboť tvrzení žalobce byla shledána s ohledem na obsah správního spisu jako zjevně nevěrohodná.

Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že tvrzení žalobce lze skutečně hodnotit jako nevěrohodné, a to především při porovnání důvodů, které žalobce uvedl v předcházejícím a v tomto řízení. Proto lze přisvědčit žalovanému, že byly naplněny podmínky pro zamítnutí žádosti žalobce jako zjevně nedůvodné podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu. Žalobce však v žalobě uplatnil námitku, že splňuje zákonné podmínky pro doplňkovou ochranu ve smyslu § 14a zákona o azylu, kterou stěžovatel pominul. S odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 Azs 96/2006 - 80, v němž bylo konstatováno, že ustanovení § 28 zákona o azylu ve znění účinném do 31. 8. 2006 je nutno vyložit tak, že pojem „rozhodnutí o neudělení nebo odnětí azylu“ zahrnuje také rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné (§ 16 zákona o azylu); v tomto případě je správní orgán povinen rozhodnout též o překážce vycestování. Z uvedeného vyplývá, že žalovaný měl i v tomto případě povinnost se ve výroku svého rozhodnutí vyslovit a v odůvodnění rozhodnutí přesvědčivě vypořádat s otázkou, zda v případě žalobce neexistují skutečnosti, které by zakládaly povinnost aplikovat § 14a zákona o azylu. Proto krajský soud rozhodnutí stěžovatele jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil.

V kasační stížnosti uplatnil stěžovatel kasační námitku podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvádí, že i soud se plně ztotožnil s právní kvalifikací případu provedenou správním orgánem, tedy nevěrohodností žalobcových tvrzení. Krajský soud však shledal pochybení v tom, že stěžovatel neposoudil, zda jsou u žalobce dány důvody pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu. Stěžovatel namítá, že tento požadavek soudu odporuje zákonu, neboť povinnost zkoumat existenci možné hrozící vážné újmy podle ustanovení § 14a odst. 2 zákona o azylu ukládá tento zákon správnímu orgánu jen v případě postupu dle ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) a f). Proto je přesvědčen, že uložení povinnosti zabývat se doplňkovou ochranou při posouzení žádosti podle § 16 odst. 1 písm. g) nemá zákonnou oporu a je jeho překročením. Stěžovatel uvádí, že je mu známo několik rozsudků Nejvyššího správního soudu, v nichž je konstatována nutnost zkoumání důvodů doplňkové ochrany při aplikaci § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, avšak v souladu s jinými rozsudky tohoto soudu se domnívá, že se v daném případě nejedná o naplnění zásady *non-refoulement*. Dále stěžovatel upozorňuje, že je mu z jeho úřední činnosti známo, že žalobci bylo uděleno správní vyhoštění a v rámci tohoto řízení byly stěžovatelem posuzovány tzv. důvody znemožňující vycestování dle ustanovení § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „zákon o pobytu cizinců“), čímž došlo k naplnění zásady *non-refoulement.* Stěžovatel vydal v tomto řízení závazné stanovisko k důvodům znemožňujícím

vycestování žalobce. Přezkoumávání stejných důvodů v řízení o udělení mezinárodní ochrany by bylo nepřípustným formalismem, navíc je tak vytvořena překážka řízení *res administrata*. Nadto stěžovatel poukazuje na nelogičnost zkoumání důvodů doplňkové ochrany u zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné dle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu. Odmítá také výtku soudu, že nerespektoval výše specifikované rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu, neboť toto bylo vydáno až rok po rozhodnutí stěžovatele a jde proto o popření zásady právní jistoty a porušení zákazu retroaktivity. Závěrem stěžovatel uvádí, že považuje svoji kasační stížnost za přijatelnou ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s., neboť se v daném případě jedná o právní otázku, která dosud není plně řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu, kasační stížnost se dotýká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně a v napadeném rozsudku krajského soudu shledává zásadní právní pochybení soudu při výkladu práva.

Stěžovatel uzavírá, že rozhodl na základě dostatečně zjištěného skutečného stavu věci a rozsah dokazování byl v případě žalobce dán obsahem jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Je přesvědčen, že jeho rozhodnutí bylo vydáno plně v souladu se zákonem, a proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté, vzhledem k tomu, že se v dané věci jedná o kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany, se Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikované pod č. 933/2006 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz.), v němž vyložil neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“. Znaky tohoto pojmu jsou naplněny v případě „*rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu*“. Podle citovaného rozhodnutí je tedy kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany přípustná 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 *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.

Na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 - 59, publikovaného pod č. 1143/2007 Sb. NSS, přitom platí, že „*kasační stížnost může být ve smyslu § 104a s. ř. s. přijatelná i v případě, že je podána Ministerstvem vnitra z důvodu zásadního pochybení krajského soudu, které bude spočívat v tom, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva, případně že nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu*“.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podanou kasační stížnost lze ve smyslu § 104a s. ř. s. kvalifikovat jako přijatelnou.

Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho úřední činnosti známo, že rozšířenému senátu zdejšího soudu byla sedmým pětičlenným senátem NSS předložena k posouzení otázka „*zda je krajský soud povinen vyslovit nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, které spočívá v nedostatku důvodů rozhodnutí vždy ex offo nebo pouze tehdy, jestliže tento nedostatek důvodů brání věcnému přezkumu správního rozhodnutí a posouzení důvodnosti žalobních námitek*“ (sp. zn. 7 Azs 79/2007 a 1 Azs 107/2008). Na rozdíl od této věci byla v nyní posuzovaném případě námitka týkající se udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu v žalobě uplatněna, kdy žalobce tvrdil, že mu v případě návratu do Běloruska hrozí vážná újma v podobě zadržení a následně nelidského zacházení pro prosazování jeho politických názorů. Procesní situace je tak v projednávané věci odlišná a kasační stížnost stěžovatele lze bez přerušení řízení projednat (k tomu blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2010, č. j. 2 Azs 10/2009 - 61).

Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jelikož se v něm stěžovatel nezabývá možností udělení doplňkové ochrany žadateli. Odkázal přitom na rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 Azs 96/2006 - 80, publikované pod č. 1839/2009 Sb. NSS, v němž se rozšířený senát zabýval interpretací § 28 zákona o azylu ve znění účinném do 31. 8. 2006. Rozšířený senát v tomto rozhodnutí zvrátil dosavadní judikaturu správních soudů, podle níž nebyl správní orgán při vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl jako zjevně nedůvodné povinen rozhodnout výrokem o překážkách vycestování a toto odůvodnit. Rozšířený senát v této věci však současně zdůraznil, že tento právní názor zaujímá pouze ve vztahu k těm věcem, v nichž rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno nejpozději do 31. 8. 2006. Následujícím dnem totiž vešla v účinnost novela zákona o azylu č. 165/2006 Sb., která zrušila institut tzv. překážek vycestování a nahradila jej tzv. doplňkovou ochranou. Závěrem rozhodnutí rozšířený senát v této věci uvedl, že rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany se stává součástí výroku rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany.

V meritorním rozhodnutí prvního pětičlenného senátu ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Azs 96/2006 - 98, které navazuje na výše uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu, zdejší soud uvedl, že *„správní orgán je povinen vyslovit se v rozhodnutí samostatným výrokem o vztažení či nevztažení se překážky vycestování a tento výrok též řádně odůvodnit“*. V další části rozsudku, jako *obiter dictum*, upozornil na rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, v němž je podrobně rozebráno, jakým způsobem se má správní orgán zabývat povinností odůvodnit své rozhodnutí ve vztahu k otázce doplňkové ochrany.

V rozsudku č. j. 1 Azs 107/2008 - 78 první pětičlenný senát porovnal institut překážek vycestování s institutem doplňkové ochrany, kdy uvedl, že *„vyjasnění vzájemného vztahu těchto institutů má zásadní význam nejen z hlediska použití předchozí judikatury správních soudů týkající se překážek vycestování na případy doplňkové ochrany, ale i z hlediska aplikace níže uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (č. j. 1 Azs 96/2006 - 80) týkající se vztahu překážek vycestování a rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl jako zjevně nedůvodné na tento nový institut“*. K tomuto uzavřel, že základní filozofie obou institutů je shodná, tj. dodržet zásadu *non-refoulement*, tedy zabránit tomu, aby cizinec vycestoval do státu, kde by mu hrozilo nebezpečí na životě, tělesné integritě či lidské důstojnosti, a proto není důvodu paušálně odmítat závěry judikatury a doktríny k překážkám vycestování, avšak při výkladu otázek týkajících se doplňkové ochrany je nutno věnovat pozornost všem nuancím a změnám, k nimž oproti úpravě překážek vycestování došlo.

K otázce posuzování doplňkové ochrany v případě zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné první pětičlenný senát v rozsudku ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, konstatoval, že „*... i v případě zamítnutí žádosti o*

*mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu je správní orgán povinen se v odůvodnění přesvědčivě vypořádat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany. Nepostačí totiž pouhé zdůvodnění toho, že byly splněny podmínky § 16 odst. 2 zákona o azylu – 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. ... Ačkoliv nová právní úprava již nepožaduje, aby bylo posouzení zásady non-refoulement transformováno do výroku rozhodnutí o zamítnutí žádosti podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, zůstává povinnost správnímu orgánu vyrovnat se s ní v odůvodnění svého rozhodnutí.“*. Závěry plynoucí z tohoto rozsudku jsou aplikovatelné na jakékoliv správní rozhodnutí vydané dle ustanovení § 16 zákona o azylu, jak ostatně plyne z podrobného odůvodnění. Tento právní názor je stále platný a nebyl žádným rozhodnutím rozšířeného senátu zdejšího soudu překonán.

Krajský soud zavázal ve svém rozsudku stěžovatele, aby se ve výroku rozhodnutí vyslovil a v odůvodnění vypořádal s otázkou, zda ve vztahu k žadateli neexistují skutečnosti, které by zakládaly povinnost aplikovat § 14a zákona o azylu v platném znění. Aktuální judikatura se vyjadřuje v tom smyslu, že povinností správního orgánu je zabývat se vážnou újmou podle § 14a 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 i přesto musí v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, že hrozba vážné újmy nebyla tvrzena, ani nevyšla najevo. Obecně správní orgán vychází z tvrzení žadatele a z řízení jako celku, a pokud porušení závazku neshledá, uvede to v odůvodnění svého rozhodnutí (srov. rozsudky zdejšího soudu č. j. 1 Azs 96/2006 - 80 a č. j. 1 Azs 107/2008 - 78).

Krajský soud opřel svůj rozsudek o závěry obsažené v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 Azs 96/2006 - 80, a na základě toho zavázal stěžovatele, aby se k otázce doplňkové ochrany žadatele vyslovil jak ve výroku, tak i v odůvodnění rozhodnutí. Tento názor je, jak plyne z výše uvedeného rozboru, v rozporu s judikaturou zdejšího soudu. Rozsah povinností správního orgánu stran vyjádření se či vyslovení k otázce doplňkové ochrany je tedy v návaznosti na výše specifikovanou judikaturu omezen pouze na tu část rozhodnutí, v níž správní orgán odůvodňuje, proč rozhodnul tak, jak je uvedeno ve výroku.

Rozsudkem uložená povinnost vyjádřit se ve vztahu k doplňkové ochraně i ve výroku správního rozhodnutí tak nemá oporu ani v zákoně o azylu, ani v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Tento závěr ostatně vyslovil již v skutkově i právně obdobné věci třetí pětičlenný senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 9. 6. 2010, č. j. 3 Azs 18/2010 - 49. Nejvyšší správní soud je tak nucen konstatovat, že krajský soud v napadeném rozhodnutí zásadně pochybil, když nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu.

Rozsudek krajského soudu vykazuje vady jen v závěru týkajícím se rozsahu povinnosti stěžovatele vyjádřit se k doplňkové ochraně. Kasační soud proto považuje za nutné vypořádat i další námitky stěžovatele, uplatněné v kasační stížnosti.

K námitce, že odkaz na rozhodnutí rozšířeného senátu je popřením zásady právní jistoty a porušení zákazu retroaktivity, kdy se navíc jedná o soudní rozhodnutí vykládající zákon v rozporu s předcházející judikaturou, Nejvyšší správní soud uvádí, že judikatura v otázce vyjádření se k možnosti udělení doplňkové ochrany, uplatnil-li žalobce tuto námitku v žalobě, je u zdejšího soudu konstantní a rozhodnutí č. j. 1 Azs 96/2006 - 80 a 1 Azs 107/2008 - 78 spolu zcela korespondují. Kasační soud si je vědom toho, že rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno rok před citovanými rozhodnutími. Nicméně, jak je již výše uvedeno, smyslem zákonné úpravy je dodržení zásady *non-refoulement* v širším pojetí, tedy zabránit vycestování cizince do státu, kde by mu hrozilo nebezpečí na životě, tělesné integritě či lidské důstojnosti. Tato ochrana cizince je dána již ze samotné podstaty mezinárodní ochrany jako celku a výklad Nejvyššího správního soudu je její bližší specifikací. Podstata institutu doplňkové ochrany, či dříve překážek vycestování, však zůstává nezměněna. Tato zásada má základ v řadě mezinárodních závazků České republiky (k tomuto blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78). Rozsudek krajského soudu nelze bez dalšího vnímat jako výtku vůči nesprávnému postupu a rozhodnutí správního orgánu, krajskému soudu však nezbylo než respektovat aktuální výklad Nejvyššího správního soudu ve vztahu k dotčeným právním předpisům.

Stěžovatel dále argumentuje, že k naplnění zásady *non – refoulement* z jeho strany došlo již v řízení o správním vyhoštění, kdy ve vztahu k žalobci posuzoval tzv. důvody znemožňující vycestování dle ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců, z čehož dovozuje, že nemůže být pravdou tvrzení soudu, že se otázkou hrozící vážné újmy v zemi původu ve vztahu k žalobci nezabýval. Tvrdí, že se Nejvyšší správní soud dosud nikterak nevypořádal s nežádoucí duplicitou posuzování existence hrozící vážné újmy v řízení o správním vyhoštění a řízení o mezinárodní ochraně. K této námitce kasační soud podotýká, že s ohledem na výše uvedené je povinností stěžovatele se v odůvodnění správního rozhodnutí k otázce udělení doplňkové ochrany vyjádřit bez ohledu na to, zda obdobné posouzení již v rámci jiného řízení provedl či nikoliv. Jak sám stěžovatel uvádí, jedná se o dvě

samostatná řízení zakončená samostatnými správními rozhodnutími, která na sebe nijak nenavazují a musí být samostatně přezkoumatelná. Nejvyšší správní soud ve vztahu ke stěžovateli v jiných věcech k totožně formulované námitce judikoval, že této námitce nelze přisvědčit (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 Azs 30/2009 - 50).

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. července 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu