

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudců JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Kateřiny Šimáčkové, JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D., a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **V. K.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, poštovní přihrádka 21/OAM, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 3. 2010, č. j. OAM - 901/VL - 10 - P10 - 2006, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Az 7/2010 - 37,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Az 7/2010 - 37, **se ruší** a věc **se vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce dnem 3. 5. 2010 napadl správní žalobou k Městskému soudu v Praze rozhodnutí stěžovatele ze dne 29. 3. 2010, č. j. OAM - 901/VL - 10 - P10 - 2006, jímž stěžovatel žalobci neudělil mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále převážně jen *„zákon o azylu“*). Žalobce namítl, že mu správní orgán nevycházel podle možností vstříc, čímž porušil povinnost dle § 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen *„správní řád“*), nepřihlédl pečlivě ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, čímž porušil povinnost danou § 50 odst. 4 správního řádu, neuvedl v dostatečné míře důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a neuvedl informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí, čímž porušil § 68 odst. 3 správního řádu. Žalobce měl za to, že splňuje podmínky pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu a doplňkové ochrany podle §14a zákona o azylu. Konkrétně namítl k § 12 zákona o azylu, že situace se od podání žádosti o mezinárodní ochranu před 3,5 roky

změnila, je přesvědčen, že v Kazachstánu dochází k porušování náboženské svobody, požadavek registrace církví v takovém rozsahu je v přímém rozporu s mezinárodními smlouvami. Žalobce zdůraznil, že primárním motivem pro podání opakované žádosti bylo, že coby zaměstnanec ministerstva vnitra Kazašské republiky podepsal slib mlčenlivosti, jeho žádost o mezinárodní ochranu by státní orgány vnímaly jako porušení tohoto slibu, žalobce má za to, že ve správním řízení prokázal odůvodněný strach z pronásledování z důvodu příslušnosti k sociální skupině osob, které porušily slib mlčenlivosti. K neudělení doplňkové ochrany dle §14a zákona o azylu žalobce uvedl, že správní orgán nezvážil rizika plynoucí z toho, že Nejvyšší správní soud zveřejňuje anonymizované rozsudky, což znamená, že kazašské státní orgány vědí, resp. mohou vědět, že v České republice pobýval jako žadatel o mezinárodní ochranu.

Stěžovatel se k žalobě vyjádřil dne 1. 7. 2010, setrval na důvodech, které jej vedly k rozhodnutí, uvedl, že žalobce mohl pro legalizaci pobytu využít jiný právní instrument, a to zákon o pobytu cizinců na území České republiky, žádost o mezinárodní ochranu je zjevně účelová ve snaze zajistit si další legalizaci pobytu.

Městský soud kasační stížností napadeným rozsudkem č. j. 2 Az 7/2010 - 37 ze dne 27. 10. 2010 rozhodnutí žalovaného (stěžovatele) zrušil, za jedinou důvodnou námitku považoval nesprávné posouzení podmínek stanovených v § 13 zákona o azylu z důvodu sloučení rodiny. Soud odkázal na svůj rozsudek sp. zn. 2 Az 8/2010, jímž zrušil rozhodnutí ze dne 21. 3. 2010, č. j. OAM - 900/VL - 10 - P10 - 2006 (soud měl zřejmě na mysli datum 29. 3. 2010, pozn. NSS), stěžovatele zavázal názorem, aby se znovu podrobně zabýval zdravotním stavem manželky žalobce L. K. a posoudil, zda splňuje podmínky pro udělení humanitárního azylu dle § 14 zákona o azylu. Jelikož nelze vyloučit, že by takto azyl mohl být manželce žalobce udělen, na stěžovatele jako manžela by se poté vztahoval důvod udělení azylu dle § 13 zákona o azylu z důvodu sloučení rodiny. Soud proto rozhodnutí stěžovatele ze dne 29. 3. 2010, č. j. OAM - 901/VL - 10 - P10 - 2006, zrušil z „důvodu předčasnosti“. Zároveň stěžovateli uložil, aby o žádosti dle § 13 zákona o azylu z důvodu sloučení rodiny rozhodl až poté, co rozhodne, zda splňuje manželka podmínky pro udělení humanitárního azylu dle § 14 zákona o azylu.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané dnem 2. 12. 2010 nesouhlasil s důvodem pro zrušení svého rozhodnutí, neboť soud výslovně potvrdil zákonnost a správnost správního rozhodnutí, jediný důvod pro zrušení rozhodnutí byl odkaz na zrušující rozsudek téhož soudu a možné udělení humanitárního azylu osobě manželky žalobce, z čehož soud vyvodil předčasnost rozhodnutí stěžovatele ve věci neudělení azylu za účelem sloučení rodiny dle § 13 zákona o azylu. Stěžovatel uvedl, že § 13 svou aplikaci váže na podmínku předchozího udělení azylu rodinnému příslušníkovi žadatele podle § 12 nebo § 14 zákona o azylu; i aplikace § 13 zákona o azylu předpokládá správní uvážení *„v případě hodném zvláštního zřetele“*, nelze tedy hovořit o automatické aplikaci § 13 zákona o azylu. Stěžovatel poukázal na to, že vůči rozsudku soudu, který zrušil správní rozhodnutí v případu manželky žalobce, podal kasační stížnost, která má odkladný účinek dle § 32 odst. 5 zákona o azylu, azyl manželce jmenovaného prozatím udělen nebyl a nelze předjímat, zda bude udělen.

Stěžovatel podotkl, že dle soudu má rozhodovat pouze o otázce udělení humanitárního azylu v případě manželky žalobce a následně rozhodnout o azylu za účelem sloučení rodiny jmenovaného, soud přitom ale zrušil celé rozhodnutí stěžovatele, v důsledku čehož by správní orgán musel přezkoumat celý případ žalobce a vydat nové rozhodnutí o udělení či neudělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel rovněž namítal, že soud nerespektoval § 75 odst. 1 ani § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť své rozhodnutí opřel o informace, který vyšly najevo až v průběhu řízení před soudem a nebyly známy správnímu orgánu, navíc je rozsudek v rozporu se zásadou individuálního posouzení případů žadatelů o mezinárodní ochranu; za vadu správního rozhodnutí soud označuje neexistující okolnost, jež dosud nenastala a ani nastat nemusí, což odporuje principu právní jistoty. Dle stěžovatele se soud dostal do rozporu s judikaturou ve věci správního uvážení a nutnosti předchozí existence pravomocného rozhodnutí o udělení azylu při aplikaci § 13 zákona o azylu a rozhodl v rozporu se zákonem a judikaturou Nejvyššího správního soudu v otázce nových důkazů předložených až po datu vydání správního rozhodnutí. Z těchto důvodů stěžovatel považuje kasační stížnost za přijatelnou ve smyslu ustanovení §104a s. ř. s., jak je vymezuje usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 13/2006 - 39 ze dne 26. 4. 2006, dostupné na www.nssoud.cz.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 12. 1. 2011 uvedl, že podporuje argumentaci soudu, který uložil stěžovateli rozhodnout o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany až po rozhodnutí ve věci žádosti jeho manželky a dcery o udělení mezinárodní ochrany. V podrobnostech odkázal na vyjádření manželky žalobce, které podala ke kasační stížnosti (žalobce měl zřejmě na mysli k řízení vedenému před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 6 Azs 9/2011) dne 17. 12. 2010.

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, stěžovatel je zastoupen zaměstnancem, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní dále jen „*s. ř. s.*“).

Stěžovatel kasační námitky podřadil k ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; v rozsudku spatřuje nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, touto vadou je třeba rozumět nesprávnou aplikaci § 13 zákona o azylu - udělení azylu z důvodu sloučení rodiny. Dalšími vadami napadaného rozsudku má být rozsah, v němž soud přikročil ke zrušení výroku, připuštění nových skutečností, které vyvstaly až v době po rozhodování správního orgánu a rozpor se zásadou individuálního posouzení žádosti; v těchto námitkách Nejvyšší správní soud shledává uplatněný důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

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, 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 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 ad 4) 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 v posuzovaném případě shledal naplnění podmínek přijatelnosti kasační stížnosti z důvodu uvedeného ad 4) písm. b); kasační stížnost projednal, vázán stížními důvody a důvody, k nimž je povinen přihlédnout ex officio (§109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), přitom shledal, že kasační stížnost je důvodná.

Odkázal-li žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 12. 1. 2011 nejspíše na vyjádření manželky učiněné dne 17. 12. 2010 k řízení o kasační stížnosti vedenému před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 6 Azs 9/2011, kasační soud konstatuje, že se tam vzneseným námitkám nemohl ve věci žalobce zabývat, neboť svědčí ryze osobní situaci jeho manželky a byly předmětem samostatného řízení.

Jak již bylo v narativní části uvedeno, žalobce se domáhal soudního přezkumu neudělení mezinárodní ochrany ve formě azylu a doplňkové ochrany (žalobce se obával pronásledování ve smyslu § 12 zákona o azylu, hrozící újmu ze strany domovského státu spatřoval v tom, že správní orgán řádně neposoudil hrozící nebezpečí z důvodu, že v České republice žádal o azyl). Městský soud však rozhodnutí stěžovatele zrušil pro „předčasnost" závěru o neposkytnutí azylu z důvodu sloučení rodiny podle § 13 zákona o azylu; žalobu tak přezkoumal nad rámec žalobcem (zřetelně) vymezených žalobních bodů, aniž by zdůvodnil svůj postup, jenž je takto v rozporu se zásadou upravenou v § 75 odst. 2 s. ř. s. Rozsudek městského soudu je proto v tomto ohledu zatížen nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se z důvodu procesní efektivity zabýval i námitkou týkající se azylu za účelem sloučení rodiny dle § 13 zákona o azylu, vycházel přitom z těchto úvah:

Správní řízení o žádosti manželky žalobce a jejich nezletilé dcery (žádost podána dne 5. 8. 2006) probíhalo souběžně s řízením o žádosti žalobce (žádost podána dne 6. 8. 2006); stěžovatel v jednotlivých řízeních zkoumal odděleně tvrzené důvody žadatelů v souladu se zásadou individuálního posouzení žádosti o azyl (k tomu viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 5/2009 - 64 ze dne 21. 5. 2009, dostupné na www.nssoud.cz.: *„Každá žádost o udělení mezinárodní ochrany, a tedy i žádost rodinného příslušníka, musí být posouzena vždy individuálně; každý z rodinných příslušníků pak může tvrdit, a také i případně mít, jiné důvody pro udělení azylu"*). O žádostech poté rozhodl stěžovatel stejně jako u žalobce dne 29. 3. 2010, azyl nebo doplňkovou ochranu ani jednomu ze žadatelů neudělil.

Pakliže dle ustanovení § 13 zákona o azylu platí, že *„rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14, se v případě hodném zvláštního zřetele udělí azyl za účelem sloučení rodiny, i když v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude v jeho případě zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12"*, podle odst. 2 je rodinným příslušníkem mj. *„manžel nebo partner azylanta"* (písm. a), *„svobodné dítě azylanta mladší 18 let"* (písm. b) a jestliže je zároveň nesporné, že stěžovatel během správního řízení o žádosti žalobce neudělil azyl žádnému z rodinných příslušníků žalobce dle § 13 odst. 2 zákona o azylu, pak má kasační soud za nesporné, že v době rozhodování nebyly naplněny podmínky pro udělení azylu žalobci z důvodu sloučení rodiny podle § 13 zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud je názoru, že konstrukce městského soudu, jenž stěžovateli uložil v případě žalobce „vyčkat" s rozhodnutím o jeho žádosti až na dobu poté, co stěžovatel znovu rozhodne o žádosti manželky žalobce s ohledem na její zdravotní stav v souladu s procesními předpisy (jimiž jsou zákon o azylu a správní řád), je nepříhodná, byť by se na první pohled mohla jevit jako logická. Nejvyšší správní soud již dříve rozsudkem č. j. 4 Azs 147/2004 - 81 ze dne 12. 8. 2004, dostupném na www.nssoud.cz, odmítl takové řešení obdobné situace (žadatel kasační stížností mj. namítl, že soud nesprávně rozhodl o žalobě jeho manželky a dcery, na základě čehož pak dospěl k nesprávnému závěru, že u stěžovatele nejsou dány důvody pro udělení azylu za účelem sloučení rodiny podle § 13 odst. 1 zákona o azylu) s tím, že *„[p]odle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době*

rozhodování správního orgánu. V době rozhodování žalovaného zde pro aplikaci § 13 zákona o azylu chyběla základní podmínka, kterou, ..., je existence pravomocného rozhodnutí o udělení azylu některému z rodinných účastníků stěžovatele".

Nejvyšší správní soud v nynějším případě neshledal důvod k odchylnému náhledu. Důsledkem přijetí opačného závěru by za situace, kdy všichni žadatelé (rodinní příslušníci) vstoupili do správního řízení téměř současně se shodnými tvrzeními, byl procesní postup stěžovatele, jenž by musel nejprve předjímat, jaký bude osud jednotlivých řízení, jaké skutkové okolnosti mohou vyjít během řízení najevo, kterému členovi rodiny by mohl svědčit některý z důvodů pro udělení azylu (mezinárodní ochrany), a do doby, než v tomto řízení bude pravomocně rozhodnuto, musel by stěžovatel prodlužovat lhůtu k rozhodnutí či přerušit správní řízení u ostatních členů rodiny, jimž by případně svědčilo udělení azylu podle § 13 zákona o azylu, ale u nichž by naopak při „předběžném" posouzení žádosti stěžovatel neshledal možnost udělení azylu podle § 12 či §14 zákona o azylu. Po dobu řízení o žádosti manželky by stěžovatel nemohl rozhodnout o žádosti žalobce; vzhledem k předchozímu procesnímu vývoji není přitom vyloučeno, že najisto postaven bude osud žádosti manželky žalobce až po řízení o správní žalobě či o kasační stížnosti (a případných navazujících řízení). Vzhledem k tomu, že nelze předjímat délku řízení o žádosti manželky žalobce, bylo by po celou dobu „podmíněného" správního řízení o žádosti žalobce jeho postavení zcela nejisté a bylo by mu zcela odpíráno posouzení jím uvedených důvodů pro udělení mezinárodní ochrany.

Nejvyšší správní soud shledal soudem uložený postup jako procesně neefektivní a nehospodárný, vrácení věci stěžovateli k dalšímu řízení by ve svém důsledku nanejvýše prodloužilo řízení o žádosti zahájené již v roce 2006. Tento postup se jeví jako nadbytečný vzhledem k tomu, že novela zákona o azylu provedená zákonem č. 379/2007 Sb. s účinností od 21. 12. 2007 z § 10 zákona o azylu vypustila dvouletou lhůtu, před jejímž uplynutím nebylo možné opakovaně žádat o mezinárodní ochranu; nastane-li po pravomocně skončeném řízení o mezinárodní ochranu u žalobce nová relevantní skutečnost pro mezinárodní ochranu, zejména udělí-li stěžovatel některému z rodinných příslušníků žalobce mezinárodní ochranu, bude nově uplatněná žádost žalobce podepřená těmito důvody bezpochyby přípustná (k tomu srov. §10a písm. e/ zákona o azylu).

Městský soud v Praze z vyložených důvodů dospěl k nesprávnému právnímu posouzení „předčasnosti" rozhodnutí stěžovatele; požadavek soudu konstruující při opětovném projednání závislost rozhodnutí o žádosti žalobce na rozhodnutí o humanitárním azylu ve věci žádosti manželky žalobce porušuje princip přezkumu rozhodnutí na základě skutkových zjištění v době rozhodování před správním orgánem (§ 75 s. ř. s.).

Za těchto okolností pozbývá významu, aby se Nejvyšší správní soud obsáhle věnoval „dělitelnosti" výroku o neudělení azylu a doplňkové ochrany. V tomto ohledu pro účel tohoto rozhodnutí postačí poukaz na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 Azs 21/2006 -164, a rozsudek ze dne 25. 5. 2005, č. j. 3 Azs 272/2004 - 67, oba dostupné na www.nssoud.cz, zabývající se závislostí a nezávislostí uvedených výroků. Z judikatury vyplývá, že dospěje-li soud k závěru, že rozhodnutí o azylu je nezákonné, zrušuje výrok o doplňkové ochraně, což nemusí platit *a*

vice versa. S ohledem na *ratio decidendi* tohoto rozsudku však, jak již bylo výše uvedeno, není třeba řešit otázky, které nebudou mít pro další postup soudu přímý význam.

Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že udělení mezinárodní ochrany je pouze specifickým způsobem legalizace pobytu na území České republiky, a to z přesně vymezených důvodů; v ostatních případech je však nutno vycházet z režimu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů, azylovým řízením nelze nahradit smysl a účel úpravy obsažené v zákoně o pobytu cizinců. Poté, co skončí ochrana žalobce podle zákona o azylu, bude na stěžovateli, aby ochránil jeho rodinný a soukromý život v režimu zákona o pobytu cizinců (viz. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 2 Azs 126/2006 - 66).

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a rozhodl o zrušení rozsudku soudu a vrácení věci k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku vysloveným (§ 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.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. května 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu