ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **I. A.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2009, č. j. 46 Az 30/2009 – 19,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2009, č. j. 46 Az 30/2009 – 19, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 1. 9. 2009, č. j. 46 Az 30/2009 - 19, zrušil k žalobě podané žalobcem (dále jen „účastník řízení“) rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „stěžovatel“) ze dne 30. 4. 2009, č. j. OAM-114/LE-BE02-BE03-2009, kterým byla žádost o udělení mezinárodní ochrany podaná účastníkem řízení zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“) a věc byla vrácena k dalšímu řízení. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že účastník řízení splnil tři podmínky obsažené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 28, které jsou nutné pro to, aby mohlo být aplikováno ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu (účastníku řízení hrozí vyhoštění z České republiky, neboť mu již bylo rozhodnutím Policie České republiky uloženo správní vyhoštění; mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany již dříve, protože v České republice pobývá řadu let a žádost o udělení mezinárodní ochrany zcela evidentně a jednoznačně podal jen proto, aby se vyhnul hrozícímu vyhoštění). To však nestačí pro vydání zákonného rozhodnutí, protože ministerstvo se musí zabývat otázkou možného udělení doplňkové ochrany podle § 14 odst. 2 zákona o azylu v případech, je-li tato možnost namítána nebo vyjde-li jinak najevo. Pokud žalobce v tomto směru nic netvrdí a ani nevyjde najevo žádná informace o možné

vážné újmě, ministerstvo sice nemusí existenci vážné újmy vyhledávat, musí však v odůvodnění uvést, že hrozba vážné újmy podle citovaného ustanovení nebyla v řízení tvrzena a ani nevyšla najevo. Protože účastník řízení v žalobě netvrdil, že by mu v případě návratu do země původu hrozila vážná újma, bylo ministerstvo povinno podle právního názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 107/2008 vyslovit ve svém rozhodnutí, zda hrozba vážné újmy byla tvrzena, nebo že nevyšla najevo. Přesto, že takový postup nevyplývá ze zákona (současné posuzování zákonných podmínek ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu a ustanovení § 14a zákona o azylu), nutno při rozhodování vzít v úvahu stanovisko nadřízeného soudu.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou opřel o důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti se nejprve obecněji vyjádřil k otázce posuzování zjevně nedůvodných žádostí o udělení mezinárodní ochrany se zaměřením na ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu a zdůraznil, že ukládání povinnosti správnímu orgánu, aby se zabýval doplňkovou ochranou při posuzování případu podle ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu, nemá oporu v zákoně a je jeho překročením. Konkrétně pak namítal, že účastník řízení podal žádost o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění z České republiky. Na území České republiky pobýval nelegálně 5 let a o udělení mezinárodní ochrany požádal až ve chvíli, kdy byl zadržen policií. Mohl tedy vstoupit do azylové procedury dříve, ale učinil tak až ve chvíli, kdy mu reálně hrozilo nucené opuštění republiky. Otázkou doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu se stěžovatel nezabýval z toho důvodu, že posuzování hrozící vážné újmy je součástí řízení o správním vyhoštění. V tomto řízení se již vyjádřil v závazném stanovisku ze dne 31. 3. 2009 a neshledal žádný důvod znemožňující vycestování žalobce. Plně tudíž dostál zásadě „non-refoulement“. Pokud tedy krajský soud zrušil napadené správní rozhodnutí z toho důvodu, že se stěžovatel nezabýval splněním podmínek pro udělení doplňkové ochrany, rozhodl v rozporu se zákonem. Kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, protože rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, není řešena otázka duplicity posuzování existence hrozící vážné újmy podle § 14a odst. 2 zákona o azylu a § 179 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V usnesení ze dne 25. 1. 2011, č. j. 5 Azs 6/2010 - 107, dostupném na www.nssoud.cz, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil že „*Žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany posuzuje správní orgán na základě skutečností, které žadatel uvede či které ve správním řízení jinak vyjdou najevo, a to z hlediska všech zákonných forem této ochrany, které se k těmto skutečnostem vztahují. Zamítnout žádost podle § 16 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, může správní orgán jen tehdy, nepřichází-li v úvahu žádná z takovýchto forem mezinárodní ochrany; tento závěr musí v rozhodnutí odůvodnit*“. To znamená, že otázkou podmínek pro udělení doplňkové ochrany se musí správní orgán zabývat

v důvodech zamítavého rozhodnutí i v případě zamítnutí žádosti podle jiných ustanovení než podle § 16 odst. 1 písm. e) a f) zákona o azylu, která to výslovně předpokládají. Vypořádání se s neexistencí důvodů pro udělení doplňkové ochrany je proto třeba považovat za součást odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné. Odůvodnění svým obsahem musí odpovídat požadavkům vyplývajícím z § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"). V daném případě to znamená, že v odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu musí být uvedeny důvody, pro které je žádost zamítána a dále v něm musí být obsaženy i důvody, proč nebyly shledány naplněnými podmínky pro udělení doplňkové ochrany.

Následně v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, dostupném na www.nssoud.cz, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl tak, že „*I. Krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů*". Tento právní názor koriguje názory vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78. V odůvodnění usnesení uvedl, že doplňková ochrana podle § 14a a § 14b přichází v úvahu, jen pokud cizinec nesplňuje podmínky pro udělení azylu podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu. Žadatel o mezinárodní ochranu podává žádost o její udělení, aniž by byl povinen konkretizovat, kterou z jejích forem požaduje; je povinen uvést důvody, které pak v úplnosti ve vztahu k jednotlivým ustanovením posuzuje správní orgán. Ten je také povinen podle § 19 odst. 1 zákona o azylu zjišťovat veškeré údaje pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, tj. všech jejích forem. Rozšířený senát již v usnesení ze dne 25. 1. 2011, č. j. 5 Azs 6/2010 – 107, vyslovil, že zamítnout žádost podle § 16 zákona o azylu může správní orgán jen tehdy, nepřichází-li v úvahu žádná z forem mezinárodní ochrany a že tento závěr musí v rozhodnutí odůvodnit. To znamená, že se otázkou podmínek pro udělení doplňkové ochrany musí správní orgán zabývat v důvodech zamítavého rozhodnutí i v případě zamítnutí žádosti podle jiných ustanovení než podle § 16 odst. 1 písm. e) a f) zákona o azylu, která to výslovně předpokládají. Vypořádání s neexistencí důvodů pro udělení doplňkové ochrany je proto třeba považovat za součást odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné; odůvodnění svým obsahem musí odpovídat požadavkům vyplývajícím z § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"). V daném případě to znamená, že v odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu musí být uvedeny důvody, pro které je žádost zamítána a dále, a to i v jiných případech než předpokládaných v § 16 odst. 1 písm. e) a f) zákona o azylu, musí být uvedena i úvaha o tom, proč nebyly shledány naplněnými podmínky pro udělení doplňkové ochrany (totéž ostatně platí i pro humanitární azyl podle § 14 zákona o azylu).

Ve věcech mezinárodní ochrany totiž existují mezinárodní závazky, které je třeba respektovat; ostatně mezinárodní smlouvou je soud rovněž vázán a je oprávněn také posuzovat soulad jiného předpisu s takovou smlouvou (čl. 10, čl. 95 Ústavy). Soud tedy musí nad rámec žalobních bodů respektovat princip *non-refoulement* vyplývající z Ženevské úmluvy a i z čl. 3 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V této souvislosti rozšířený senát odkázal na rozsudek ze dne 21. 3. 2006, č. j. 2 Azs 75/2005 – 75, v němž bylo vysloveno, že „*Soud je i při aplikaci kogentních norem*

procesního práva vázán článkem 10 Ústavy ČR. Nesmí proto použít vnitrostátní procesní normu (zde ustanovení § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. obsahující zákaz rozšiřovat žalobu o další žalobní body po lhůtě pro její podání), pokud by její aplikace nutně a nevyhnutelně vedla k porušení zásady non-refoulement obsažené v čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků či k porušení zákazu vyhostit cizince do země, kde by byl vystaven hrozbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení či trestu, jenž vyplývá z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva tento článek vykládající. "

Krajský soud se tedy ve smyslu shora uvedeného měl zabývat, bez ohledu na obsah žaloby, zda nebyly dány důvody k ochraně žalobce před hrozící vážnou újmou v zemi původu, které stěžovatel nezohlednil za situace, kdy již nepřichází v úvahu žádné další řízení, v němž by mohla být ochrana poskytnuta. Poznatky k tomu zpravidla vyplývají z vyjádření žadatele v žádosti nebo při pohovoru a ze skutečností zjištěných o zemi původu v řízení či známých z jiných řízení, či známých obecně. Pokud tedy má soud k dispozici poznatky o tom, že žadateli o azyl je nezbytné poskytnout doplňkovou ochranu podle § 14a zákona o azylu, neboť její neposkytnutí by bylo narušením zásady *non-refoulement* a ochranu již nelze poskytnout v jiném řízení, rozhodnutí žalovaného zruší, aniž by taková skutečnost musela být žalobou výslovně namítána. Ochranou, jíž lze poskytnout mimo řízení o udělení mezinárodní ochrany, se rozšířený senát zabýval v usnesení ze dne 7. 9. 2010, č. j. 4 Azs 60/2007 - 119 (publikováno pod č. 2174/2011 Sb. NSS). V tomto usnesení vyslovil, že v případě nesplnění podmínek pro udělení mezinárodní ochrany, je dostačující zárukou ochrany cizince před vážnou újmou, hrozící mu v zemi původu, řízení podle zákona č. 326/199 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů, zaručujícího plné respektování zásady *non-refoulement* (srovnej zejména odst. 22 cit. usnesení). Ve vztahu ke stěžovatelem namítanému posuzování podmínek vyhoštění předcházejícímu řízení o mezinárodní ochraně lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2010, č. j. 6 Azs 15/2010 - 82 (publikován pod č. 2175/2011 Sb. NSS). Pokud tedy soud nemá poznatky podporující závěr, že v řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo nezbytné poskytnout cizinci doplňkovou ochranu, neboť k tomu byly důvody plynoucí ze zásady *non-refoulement,* která již nemůže být zajištěna v jiném řízení, pak možnost překročení žalobních bodů je vázána jen na výjimky upravené s. ř. s. Musela by tedy být zjištěna buď nicotnost rozhodnutí, nebo jeho nepřezkoumatelnost znemožňující přezkoumání v mezích žalobních bodů.

Nejvyšší správní soud se již vyjádřil k temporálním účinkům rozhodnutí rozšířeného senátu v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, dostupném na www.nssoud.cz, tak, že „ustálená judikatura vrcholných soudů představuje ve svém materiálním rozměru právní normu. Změnu či zpřesnění této judikatury pak lze ve funkčním smyslu považovat za novelu právního předpisu s temporálními účinky, které změna právního předpisu tradičně má. Tato skutečnost má tedy v projednávané věci následující účinky: 1) Změna či zpřesnění judikatury není dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků ve věcech týkajících se stejného právního problému, které však byly před vydáním usnesení rozšířeného senátu pravomocně skončeny ve správním řízení a proti kterým nebyla v odpovídající lhůtě podána správní žaloba – obdobně viz např. nález ÚS ze dne 1. 3. 2004, sp. zn. IV. ÚS 792/02, Sb. n. u. US, sv. 32, č. 31, s. 281 či nález ÚS ze dne 15. 4. 2004,

sp. zn. IV. ÚS 178/03, Sb. n. u. US, sv. 33, č. 20, s. 417. 2). Soudy rozhodující ve správním soudnictví však mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních. S poukazem na toto rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tedy nelze hovořit o retroaktivitě.

Ve vztahu k závěrům a právním názorům vysloveným v usneseních rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2011, č. j. 5 Azs 6/2010 – 107, a ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud má za to, že je nutno odkázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 1. 2011, č. j. 5 Azs 6/2010 - 107, dostupné na www.nssoud.cz, ve kterém vyslovil, že *„Žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany posuzuje správní orgán na základě skutečností, které žadatel uvede či které ve správním řízení jinak vyjdou najevo, a to z hlediska všech zákonných forem této ochrany, které se k těmto skutečnostem vztahují. Zamítnout žádost podle § 16 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, může správní orgán jen tehdy, nepřichází-li v úvahu žádná z takovýchto forem mezinárodní ochrany; tento závěr musí v rozhodnutí odůvodnit“*. V daném případě to znamená, že v odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany musí být uvedeny důvody, pro které je žádost zamítána a dále, a to i v jiných případech než předpokládaných v § 16 odst. 1 písm. e) a f) zákona o azylu, musí být uvedena úvaha, proč nebyly shledány naplněnými podmínky pro udělení doplňkové ochrany (totéž ostatně platí i pro humanitární azyl podle § 14 zákona o azylu). Tato úvaha ve správním rozhodnutí chybí, ale ani postup a rozhodnutí krajského soudu ve svém komplexu není plně v souladu s rozhodováním rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Z obsahu žaloby je patrno, že účastník řízení výslovně neuplatnil žalobní bod, v němž by brojil proti neudělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu a proti nevyužití pravidla „non refoulement“. Nicméně ve spise uváděl, že je Tuareg a vládní orgány podezírají každého Tuarega z protivládní činnosti, na což již doplatili jeho nejbližší příbuzní (vězněný otec a bratr za záhadných okolností zemřeli). Sám byl v souvislosti s jejich smrtí policií vyšetřován a podezírán, že podporuje hnutí Tuaregů usilující o autonomii, ačkoliv tomu tak nebylo. V případě návratu do země původu se obává, že by byl zavražděn stejně jako otec a bratr.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, dostupném na www.nsoud.cz, upozornil na to, že ve věcech mezinárodní ochrany existují mezinárodní závazky, které je třeba respektovat. Soud tedy musí i nad rámec žalobních bodů respektovat princip non-refoulement vyplývající z Ženevské úmluvy a i z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Podobně se vyslovil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 21. 3. 2006, č. j. 2 Azs 75/2005 - 75 (dostupný na www.nssoud.cz), v němž uvedl, že *„Soud je i při aplikaci kogentních norem procesního práva vázán článkem 10 Ústavy ČR. Nesmí proto použít vnitrostátní procesní normu (zde ustanovení § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. obsahující zákaz rozšiřovat žalobu o další žalobní body po lhůtě pro její podání), pokud by její aplikace nutně a nevyhnutelně vedla k porušení zásady non-refoulement obsažené v čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků či k porušení zákazu vyhostit cizince do země, kde by byl vystaven hrozbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení či trestu, jenž vyplývá z čl. 3 Úmluvy o*

ochraně lidských práv a základních svobod a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva tento článek vykládající. “

Krajský soud se tedy ve smyslu shora uvedeného měl zabývat, bez ohledu na obsah žaloby, tím, zda nebyly dány důvody k ochraně účastníka řízení před hrozící vážnou újmou v zemi původu, které stěžovatel nezohlednil za situace, kdy již nepřichází v úvahu žádné další řízení, v němž by mohla být ochrana poskytnuta. Poznatky k tomu zpravidla vyplývají z vyjádření žadatele v žádosti nebo při pohovoru a ze skutečností zjištěných o zemi původu v řízení či známých z jiných řízení či obecně známých. Krajský soud, byť zrušil napadené správní rozhodnutí se však v odůvodnění rozsudku prakticky nezabýval informacemi účastníka řízení o Tuarezích a o vztahu centrální vlády k této etnické skupině, které účastník uvedl v souvislosti s tvrzeným pronásledováním jeho samotného a jeho otce a bratra a jejich vyhodnocením. Krajský soud nevyužil k získání zcela konkrétních informací o situaci v Nigeru a k ověření pravdivosti věrohodnosti tvrzení účastníka řízení o jeho pronásledování ani ústního jednání dne 1. 9. 2009, kdy znovu hovořil o hrozbě zabití. Zcela obecný pokyn krajského soudu, navíc vycházející z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 107/2008, který byl korigován již citovaným usnesením rozšířeného senátu, že stěžovatel vydá v dalším řízení nové rozhodnutí, jehož odůvodnění doplní o úvahu, jak se vypořádal se splněním podmínek pro udělení doplňkové ochrany, je proto nepřezkoumatelný.

Pokud pak stěžovatel namítal, že plně dostál zásadě „non-refoulement“ (posuzování hrozící vážné újmy je součástí řízení o správním vyhoštění) a že se k této problematice vyjádřil již v závazném stanovisku ze dne 31. 3. 2009, nutno dodat, že v tomto řízení je přezkoumáváno rozhodnutí krajského soudu, které se touto problematikou nezabývá. Závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince je pak navíc vydáno před vydáním správního rozhodnutí stěžovatele dne 3. 4. 2009 a napadeného rozsudku krajského soudu dne 1. 9. 2009.

Pokud se jedná o námitku, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, není řešena otázka duplicity posuzování existence hrozící vážné újmy podle § 14a odst. 2 zákona o azylu a § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, je třeba poukázat na již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, dostupné na www.nsoud.cz.

Z výše uvedeného důvodu proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V novém řízení bude na krajském soudu, aby s ohledem na temporální účinky vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, znovu posoudil celou věc z hlediska závěrů a právních názorů vyslovených v usneseních rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2011, č. j. 5 Azs 6/2010 - 107, a ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, a znovu ve věci rozhodl.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 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 25. března 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu