U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jana Passera a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobkyně: **G. S. K.,** zastoupena Mgr. Václavem Slukou, advokátem se sídlem Koněvova 128/1715, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 9. 2009, č. j. 63 Az 36/2008 - 22,

takto:

I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 30. 9. 2009, č. j. 63 Az 36/2008 - 22, zrušil k žalobě podané žalobkyní (dále jen „účastnice řízení“) rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „stěžovatel“) ze dne 28. 4. 2008, č. j. OAM-313/VL-07-12-2008, kterým byla zamítnuta žádost účastnice řízení o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodná podle ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“) a věc vrácena ministerstvu k dalšímu řízení. Krajský soud vyšel při svém rozhodování z toho, že ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu je nutné vykládat tak, že jako zjevně nedůvodná se zamítne žádost o udělení mezinárodní ochrany, je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve. Prokáže-li však žadatel přesvědčivě, že mu hrozí v zemi původu pronásledování z azylově relevantních důvodů nebo skutečné nebezpečí vážné újmy, je správní orgán povinen se zabývat i jeho tvrzeními podle ustanovení § 12 a § 14a zákona o azylu, a případně azyl či doplňkovou ochranu udělit. V tomto případě stěžovatel opomněl posoudit tvrzené důvody o pronásledování v zemi původu, ačkoliv účastnice řízení je tvrdila ve správním řízení, a zatížil tak své rozhodnutí vadou. Ostatně i podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, je správní orgán povinen se vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí vydaného podle ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu s otázkou možného udělení doplňkové ochrany.

Nejvyšší správní soud, po konstatování přípustnosti kasační stížnosti, se ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně

přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by totiž tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného 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 zákonem č. 350/2005 Sb. s účinností ke dni 13. 10. 2005. Ve věcech azylu v nové úpravě institutu nepřijatelnosti (§ 104a s. ř. s.) je nyní kasační stížnost mimořádným opravným prostředkem omezeným na případy objektivní nutnosti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Z těchto důvodů bude kasační stížnost ve věcech azylu přijata k projednání jen tehdy, jestliže rozhodování o ní umožní Nejvyššímu správnímu soudu zároveň plnit obecnější sjednocující funkci v systému správního soudnictví. S ohledem na ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob je vhodné připomenout, že stěžovateli byla soudní procesní ochrana již jednou poskytnuta individuálním projednáním jeho věci na úrovni krajského soudu, a to v plné jurisdikci.

Přesahem vlastních zájmů stěžovatele (který ve věcech azylu jedině vede k meritornímu projednání kasační stížnosti) 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. To prakticky znamená, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení 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 prakticky může jednat v případě, že kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu nebo jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, přičemž rozdílnost v judikatuře může vyvstat na úrovni krajských soudů i Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je na místě změnit výklad určité právní otázky řešené dosud správními soudy jednotně. 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 takové pochybení se může jednat především tehdy, pokud krajský soud nerespektoval ustálenou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu nebo krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. V této souvislosti 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 pokud by k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení, především procesního charakteru, proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby byla důvodem přijatelnosti kasační stížnosti.

Z výše uvedeného plyne, že je v zájmu stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve věcech azylu splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti a svoji stížnost opřít o některý z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. Zájmem stěžovatele je však rovněž uvést, v čem spatřuje, v mezích kritérií přijatelnosti popsaných výše, v konkrétním případě přesah svých vlastních zájmů, a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud předloženou kasační stížnost věcně projednat.

Nejvyšší správní soud v projednávané věci konstatuje, že stěžovatel opírá své stížní námitky o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel se v kasační stížnosti nejprve obecněji vyjádřil k otázce posuzování zjevně nedůvodných žádostí o udělení mezinárodní ochrany se zaměřením na ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu a konkrétně pak namítal, že účastnice řízení podala žádost o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění z České republiky, protože tak učinila až tehdy, kdy jí 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. Plně tedy dostál zásadě „non-refoulement“. Pokud krajský soud zrušil napadené správní rozhodnutí proto, že se nezabývalo splněním podmínek pro udělení doplňkové ochrany, rozhodl v rozporu se zákonem. Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 – 78, je retroaktivní, vzhledem k tomu, že správní rozhodnutí bylo vydáno již dne 28. 4. 2008.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 – 78, vyslovil právní názor, že správní orgán je povinen i v případě zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné posoudit možnost udělení doplňkové ochrany ve všech jejích možných formách předpokládaných v § 14a odst. 2 zákona o azylu, a to i bez toho, že by to bylo žadatelem namítáno, a pokud se správní orgán s otázkou udělení doplňkové ochrany nevypořádal, má krajský soud vždy *ex offo* konstatovat nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí. Sedmý pětičlenný senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě k odlišnému právnímu názoru, a to že krajský soud může ke zrušení správního rozhodnutí přistoupit jen tehdy, brání-li nepřezkoumatelnost věcnému přezkumu. Protože však za této situace nemohl rozhodnout odlišně, postoupil věc podle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

Usnesením ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, rozhodl rozšířený senát tak, 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, přičemž odůvodnění musí svým obsahem odpovídat požadavkům

vyplývajícím z § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"). 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, v něm musí být obsažena úvaha, proč nebyly shledány podmínky pro udělení doplňkové ochrany.

Následně v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, dostupném na www.nsoud.cz, rozšířený senát vyslovil, že *„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. Jestliže tedy soud nemá poznatky podporující závěr, že v řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo nezbytné poskytnout žadateli 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. (buď by musela být zjištěna nicotnost rozhodnutí nebo jeho nepřezkoumatelnost znemožňující přezkoumání v mezích žalobních bodů). Rozšířený senát tak dospěl k závěru, že krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly v žalobě výslovně namítány, pokud tyto brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů.

Stěžovatel v kasační stížnosti zdůvodnil, že se nezabýval otázkou doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu proto, že posuzování hrozící vážné újmy je součástí řízení o správním vyhoštění. V tomto řízení se již vyjádřil v závazném stanovisku ze dne 2. 4. 2008 a neshledal žádný důvod znemožňující vycestování žalobkyně. Plně tedy dostál zásadě „non-refoulement". V tomto směru je nutno odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2011, č. j. 5 Azs 6/2010 - 107, dostupné na www.nssoud.cz, v němž bylo vysloveno, 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"*. Je nepochybné, že v odůvodnění napadené rozhodnutí ministerstva jsou sice uvedeny důvody, pro které je žádost zamítána, ale chybí v něm úvaha, proč nebyly shledány naplněnými podmínky pro udělení doplňkové ochrany. Žaloba podaná proti tomuto správnímu rozhodnutí však obsahuje žalobní bod, v němž účastnice řízení brojila proti neudělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu a proti nevyužití pravidla „non refoulement". Proto krajský soud musel přezkoumat napadené rozhodnutí v mezích tohoto žalobního bodu, na uvedenou chybějící úvahu reagovat a závěr, ke kterému v této souvislosti dospěl je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Pokud se jedná o stížní námitku týkající se retroaktivity a odkazu krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 – 78, vydaný následně po napadeném správním rozhodnutí, lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, dostupné na www.nssoud.cz, v němž se

Nejvyšší správní soud vyjádřil k temporálním účinkům rozhodnutí rozšířeného senátu 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 usnesení rozšířeného senátu tedy nelze hovořit o retroaktivitě.

Pokud jde 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 výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, dostupné na www.nsoud.cz, které koriguje názory vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78.

Ustálená a vnitřně jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu poskytuje tedy dostatečnou odpověď na všechny námitky podávané v kasační stížnosti a krajský soud při svém rozhodování postupoval bezchybně ve smyslu uvedené judikatury. Nejvyšší správní soud neshledal ani žádné další důvody pro přijetí kasační stížnosti k věcnému projednání. Za těchto okolností konstatuje, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost stěžovatele nepřijatelnou, a proto ji odmítl (§ 104a odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 věta první za použití § 120 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

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

V Brně dne 25. března 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu