

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: **A. K.**, zastoupen JUDr. Irenou Slavíkovou, advokátkou se sídlem Wenzigova 5, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2009, č. j. 48 Az 10/2009 – 50,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2009, č. j. 48 Az 10/2009 – 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2009, č. j. 48 Az 10/2009 - 50, bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „stěžovatel“) ze dne 6. 2. 2009, č. j. OAM-35/LE-05-05-2009, kterým byla zamítnuta žádost žalobce (dále jen „účastník řízení“) o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodná podle ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že se ztotožnil se závěrem stěžovatele v tom, že v případě účastníka řízení jsou splněny podmínky pro užití ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, neboť ve správním řízení uváděl rozporné a nevěrohodné skutečnosti. Žalobní námitky proto krajský soud vyhodnotil jako nedůvodné. Ale vzhledem k tomu, že se stěžovatel nezabýval splněním podmínek pro udělení doplňkové ochrany podle ust. § 14a a § 14b zákona o azylu, má absence výroku a řádného odůvodnění vztahujících se k doplňkové ochraně za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů i pro nesrozumitelnost.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že rozhodoval plně v souladu s ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu. Požadavek krajského

soudu na posuzování doplňkové ochrany podle ust. § 14a zákona o azylu při zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle ust. § 16 odst. 1 písm. g) citovaného zákona odporuje zákonu. Povinnost zkoumat existenci možné hrozící vážné újmy podle ust. § 14a odst. 2 zákona o azylu ukládá tento zákon jen v případě postupu podle ust. § 16 odst. 1 písm. e) a f). Pokud by bylo úmyslem zákonodárce uložit správnímu orgánu povinnost zkoumat existenci důvodů pro udělení doplňkové ochrany i v případě posuzování podle ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, nepochybně by tato povinnost byla součástí zákonného textu. Tak tomu ale není a povinnost zabývat se doplňkovou ochranou při posuzování případu podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu nemá tudíž žádnou oporu v zákoně a je jeho překročením. V daném případě se nejedná o naplnění zásady „non-refoulement." Zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle citovaného ustanovení totiž nemá za následek povinnost dotčeného cizince okamžitě opustit území České republiky. V daném případě bylo účastníkovi řízení uděleno správní vyhoštění s platností od 27. 1. 2009 do 27. 1. 2012 a právě v řízení o správním vyhoštění došlo k naplnění zásady „non-refoulement", neboť byly posuzovány tzv. důvody znemožňující vycestování podle ust. § 179 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"). Definice obsažená v citovaném ustanovení je shodná s definicí doplňkové ochrany podle ust. § 14a zákona o azylu, a to včetně totožného popsání obsahu pojmu vážná újma. Před vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění cizince je správní orgán povinen vyžádat si závazné stanovisko ministerstva vnitra, zda vycestování cizince je možné (§ 120a zákona o pobytu cizinců). Tímto závazným stanoviskem je vázán a nemůže se od něj odchýlit. Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko v řízení o vyhoštění vydává správní orgán rozhodující i v řízení o udělení mezinárodní ochrany, jednalo by se u dotčeného ustanovení nejen o posuzování doplňkové ochrany bez opory v zákoně, ale i o nežádoucí duplicitu, neboť o stejné věci by rozhodoval stejný orgán dvakrát. Závazné stanovisko není sice samostatným správním rozhodnutím, ale jde o správní akt, kterým je podmíněno vydání rozhodnutí ve věci samé. Jako takové je přezkoumatelné v odvolacím řízení podle správního řádu a jako podklad správního rozhodnutí o vyhoštění podléhá soudnímu přezkumu (§ 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil 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.

Nejvyšší správní soud, po konstatování přípustnosti kasační stížnosti, v souladu s ust. § 104a s. ř. s. zkoumal, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by totiž tomu tak nebylo, musela by být odmítnuta jako nepřijatelná.

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.

V daném případě dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že se jedná o posledně uvedený důvod přijatelnosti kasační stížnosti.

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, rozšířený senát rozhodl tak, že „I. Krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.“ V odůvodnění tohoto 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).

Dále se rozšířený senát zabýval otázkou, zda v případě žalob ve věcech mezinárodní ochrany nejsou dány specifické důvody k překročení žalobních bodů přesahující vymezení v s. ř. s. 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.* “

Pro daný případ to podle názoru rozšířeného senátu znamená, že by soud nemohl přehlédnout (bez ohledu na obsah žaloby), pokud by byly dány důvody k ochraně žalobce před hrozící vážnou újmou v zemi původu, které žalovaný 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.

V dané věci, jak vyplývá z odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, se stěžovatel zabýval důvody, které uvedl účastník řízení a dospěl k závěru, že jeho výpověď je nevěrohodná a nelze jej tedy považovat za osobu ve vlasti pronásledovanou či jakýmkoliv způsobem ohrožovanou. Na základě uvedených skutečností byla žádost účastníka řízení zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu. V žalobě pak účastník řízení pouze obecně namítal, že stěžovatel nevyhodnotil řádně jeho výpověď, že nepostupoval tak, aby byl zjištěn stav věci v nezbytném rozsahu a že podklady, které si opatřil pro rozhodnutí, nebyly úplné ve smyslu ust. § 3 a § 50 správního řádu. Podle jeho názoru uvedl skutečnosti svědčící o tom, že byl vystaven pronásledování z důvodů uvedených v ust. § 12 zákona o azylu, přičemž toto pronásledování bylo tolerováno státem.

Nejvyšší správní soud vázán právním názorem rozšířeného senátu dospěl k závěru, že za situace, kdy žaloba neobsahovala žádné námitky týkající se doplňkové ochrany a krajský soud neměl poznatky podporující závěr, že v řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo nezbytné poskytnout účastníkovi řízení doplňkovou ochranu z důvodu plynoucího ze zásady *non-refoulement,* měl přezkoumat napadené správní rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů. Jeho závěr, že stěžovatel má povinnost samostatným výrokem rozhodnout, že účastník řízení nesplňuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany, nemá oporu v zákoně o azylu ani v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Odkázal-li krajský soud v této souvislosti na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 Azs 96/2006 - 80 (publikované pod č. 1839/2009 Sb. NSS), v němž byl vysloven právní názor, že *„Ustanovení § 28 zákona č. 325/1999 Sb., 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). V tomto případě byl správní orgán povinen rozhodnout též o překážce vycestování*“, je třeba uvést, že tento judikát interpretoval ustanovení § 28 zákona o azylu ve znění účinném do 31. 8. 2006, přičemž zákonem č. 165/2006 Sb. byl s účinností od 1. 9. 2006 institut překážek vycestování nahrazen institutem doplňkové ochrany. V této souvislosti je třeba poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008

– 78), v němž byl vysloven právní názor, že „*I. Ačkoliv dřívější právní úprava překážek vycestování a dnešní doplňkové ochrany je shodná, a tudíž není důvodu paušálně odmítat aplikaci závěrů judikatury a doktríny k překážkám vycestování, je třeba při výkladu doplňkové ochrany věnovat pozornost všem nuancím a změnám, k nimž oproti úpravě překážek vycestování došlo (vypuštění některých překážek vycestování, rozdílné vymezení státu, ve vztahu k němuž se nebezpečí vážné újmy posuzuje, rozdílná definice skutečností naplňujících vážnou újmu, absence vylučující klauzule). Správní orgán a správní soud jsou navíc povinni vykládat institut doplňkové ochrany nejenom v souladu se zněním § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ale i v souladu s textem a účelem směrnice Rady 2004/83/ES, a přihlížet k výkladu směrnice provedenému Soudním dvorem Evropských společenství, jakož i k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva v této oblasti. II. 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.*“

Kasační stížnost je tedy důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. 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 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