ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Elišky Cihlářové, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Dagmar Nygrínové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobkyně: **J. J.,** zastoupené Mgr. Václavem Slukou, advokátem se sídlem Koněvova 128/1715, 130 00 Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2010, č. j. OAM-78/ZA-06-ZA12-2010, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2011, č. j. 1 Az 5/2010 – 49,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2011, č. j. 1 Az 5/2010 - 49, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě napadl žalovaný v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen městský soud), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 8. 3. 2010, č. j. OAM-78/ZA-06-ZA12-2010.

[2] Citovaným správním rozhodnutím žalovaný zastavil řízení podle § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), protože žádost o udělení mezinárodní ochrany posoudil jako nepřípustnou podle § 10a písm. a) téhož zákona. Své rozhodnutí odůvodnil žalovaný tím, že se jednalo o druhou žádost žalobkyně a k jejím tvrzením, které v ní uvedla (obavy o svůj život v případě návratu do

země původu, protože se odmítla na pokyn svého otce vdát), nemohl přihlédnout, neboť je uváděla v předchozí žádosti a žalovaný se jimi již zabýval.

[3] V podané žalobě vytýkala žalobkyně stěžovateli, že se vůbec nezabýval otázkou, zda jsou v jejím případě splněny podmínky pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu.

[4] Městský soud žalobou napadené rozhodnutí žalovaného jako nezákonné zrušil s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Azs 16/2010 - 47, protože dospěl k závěru, že správní orgán pochybil, protože se nezabýval tím, zda žalobkyni nehrozí při návratu do země původu vážná újma ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu. Současně vyslovil závazný právní názor, že je správní orgán povinen v dalším řízení zkoumat podmínky pro udělení doplňkové ochrany jako jedné z forem mezinárodní ochrany.

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože je nezákonný. Podle stěžovatelova přesvědčení posuzování doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu u ryze procesních rozhodnutí odporuje zákonu (zákon tuto povinnost správnímu orgánu neukládá), ale i směrnici Rady 2005/85/ES ze dne 1. 12. 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice“). Koncept nepřípustných žádostí byl vtělen do § 10a zákona o azylu. Procedurální směrnice v čl. 3 odst. 3 zavazuje členské státy, které disponují tzv. jednotným řízením, aby směrnici použily během celého řízení. Česká republika jednotné řízení používala, proto bylo nezbytné tuto směrnici použít v řízení o mezinárodní ochraně, tj. jak při posuzování azylu, tak při posuzování doplňkové ochrany. Rozsudek městského soudu označil stěžovatel za nezákonný bez ohledu na to, že městský soud svůj postup obhajuje judikaturou Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudkem ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Azs 16/2010 - 47. Právní názor v něm vyslovený nemá povahu precedentu. V této souvislosti stěžovatel poukázal na to, že v daném případě se jedná o právní otázku, která není judikaturou jednotně a bezrozporně řešena a upozornil např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Azs 29/2010 - 63, v němž byl zaujat opačný právní názor. Z těchto důvodů považuje kasační stížnost za přijatelnou.

[6] Stěžovatel proto navrhl, aby napadený rozsudek městského soudu byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že považuje napadený rozsudek za zcela zákonný. Podle jejího názoru vychází plně z ducha zákona, zatímco stěžovatel posuzuje celou otázku pouze formálně právně a navíc bez toho, zda žalobkyně nepotřebuje doplňkovou ochranu. Napadený rozsudek vychází z aktuálních postulátů Evropské unie. Proto žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

II. Předložení věci rozšířenému senátu

[8] Při přezkoumávání napadeného rozsudku zjistil rozhodující třetí senát, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu byly vysloveny rozdílné právní názory týkající se otázky, zda je správní orgán povinen posoudit důvody pro udělení doplňkové ochrany a odůvodnit v tomto směru své rozhodnutí i tehdy, rozhodl-li podle § 25 písm. i) ve spojení s § 10a písm. e) zákona o azylu o zastavení správního řízení.

[9] V rozsudku ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Azs 4/2010 - 122, vyslovil pátý senát názor, že *„(k)rajský soud (...) nepochybil, konstatoval-li ve svém rozsudku, že žalovaný za situace, kdy řízení zastavil, nebyl povinen v témže rozhodnutí rozhodovat o udělení mezinárodní ochrany dle ustanovení § 14, resp. § 14a zákona o azylu“*. Shodný právní názor vyslovil pátý senát i v usnesení ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Azs 8/2010 - 43, v němž uvedl, že *„[p]okud bylo řízení zastaveno, žalovaný nebyl povinen rozhodovat o udělení doplňkové ochrany, když o důvodech znemožňujících vycestování je povinna si vyžádat závazné stanovisko žalovaného policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění“*. Tento právní názor zaujal také třetí senát v usnesení ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Azs 29/2010 - 63.

[10] Naproti tomu čtvrtý senát dospěl k závěru, že správní orgán je povinen zabývat se (ne)udělením doplňkové ochrany v odůvodnění svého rozhodnutí i v případě, že rozhoduje o zastavení řízení, obdobně jako je tomu v případě, je-li žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná. V rozsudku ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Azs 16/2010 - 47, výslovně uvedl: *„(Z)astaví-li správní orgán podle § 25 písm. i) zákona o azylu řízení o udělení mezinárodní ochrany z toho důvodu, že je žádost nepřípustná, nezabývá se již pochopitelně důvody pro udělení azylu. V tomto aspektu je tak postup správního orgánu při zastavení řízení podle § 25 písm. i) zákona o azylu stejný, jako při zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné z důvodů uvedených v § 16 odst. 1 a 2 zákona o azylu, neboť pokud správní orgán zamítá žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou, pak taktéž neposuzuje, zda jsou dány podmínky pro udělení azylu; ve vztahu k žádosti o udělení mezinárodní ochrany jde v obou případech o rozhodnutí negativní, tj. žádosti nevyhovující. V obou případech – vzhledem k následnému návratu žadatele do země původu – je však nutné posoudit podmínky pro udělení doplňkové ochrany jako jedné z forem mezinárodní ochrany. (...) (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.“* Ke stejnému závěru, byť s odlišnou argumentací, dospěl také druhý senát v rozsudku ze dne 17. 9. 2010, č. j. 2 Azs 14/2010 - 92. Názor, že správní orgán v případě zastavení řízení podle § 25 písm. i) zákona o azylu nezkoumá podmínky pro udělení doplňkové ochrany (který v dané věci zaujal krajský soud), označil za nepřípustně zjednodušující, protože přehlíží aplikační přednost mezinárodního závazku České republiky vyplývajícího z čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, před vnitrostátní úpravou. Zásada *non-refoulement* se musí uplatnit při jakémkoli rozhodování ve věcech mezinárodní ochrany, tedy i tehdy, je-li takové řízení zastaveno z důvodů uvedených v § 25 zákona o azylu. I za situace, kdy je opakovaná žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřípustná, pokud jde o důvody azylové, neznamená to, že nemají být posuzovány také možné důvody doplňkové ochrany, protože § 10a písm. e) zákona o azylu zcela jasně hovoří o žádosti o mezinárodní ochranu, která v sobě zahrnuje nejen azyl, ale i doplňkovou ochranu.

[11] Třetí senát proto usnesením ze dne 14. 4. 2011, č. j. 3 Azs 6/2011 – 89, předložil podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc k rozhodnutí rozšířenému senátu s tím, že setrvává na svém názoru vysloveném v usnesení ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Azs 29/2010 - 63, nicméně nemůže shodně rozhodnout proto, že zde existují rozhodnutí, v nichž byl vysloven opačný právní názor.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

[12] Z výše uvedeného je zřejmé, že v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu došlo k odlišnému posouzení téže právní otázky. Rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu je situací předvídanou v § 17 odst. 1 s. ř. s.

13] Nejprve se rozšířený senát zabýval přijatelností podané kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. nemůže být kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany odmítnuta pro nepřijatelnost pouze tehdy, přesahuje-li svým významem podstatně vlastní zájmy stěžovatele. Při posouzení přijatelnosti podané kasační stížnosti vycházel Nejvyšší správní soud ze své konstantní judikatury, zejména z rozsudku ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, dostupný na www.nssoud.cz a publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS.

[14] Přesahem vlastních zájmů stěžovatele, který ve věcech mezinárodní ochrany jedině vede k meritornímu projednání kasační stížnosti, je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je, kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce, nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. O přijatelnou kasační stížnost se může jednat mimo jiné v případě, že kasační stížnost se týká právní otázky, která je dosavadní judikaturou řešena rozdílně. Taková situace v daném případě nastala.

[15] Při meritorním posouzení sporné právní otázky vycházel rozšířený senát z následujících úvah.

[16] Od účinnosti zákona č. 165/2006 Sb., kterým byl od 1. 9. 2006 změněn zákon o azylu, rozlišuje zákon důvody pro udělení mezinárodní ochranu ve formě azylu (§ 12 až § 14) a ve formě doplňkové ochrany (§ 14a, § 14b). Obě tyto formy se liší jen hmotněprávními podmínkami, ale procesní režim mají stejný. V řízení o udělení mezinárodní ochrany je tedy třeba posuzovat obě formy odděleně. Nejdříve, zda je splněn některý z důvodů pro udělení azylu a není-li shledán, je poté třeba stejným způsobem posuzovat důvody pro udělení doplňkové ochrany.

[17] Podle současné právní úpravy může cizinec opakovaně učinit prohlášení o mezinárodní ochraně (až na zákonné výjimky) a následně podat z výše uvedených důvodů novou žádost o udělení mezinárodní ochrany bez jakéhokoliv časového limitu. Opakovaná žádost je však podle § 10a písm. e) zákona o azylu, nepřípustná, neuvádí-li v ní žadatel nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení ve věci mezinárodní ochrany. Řízení o nepřípustné žádosti se podle § 25 písm. i) zákona o azylu zastaví.

[18] Správní orgán v průběhu řízení o opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany musí v souladu s § 10a písm. e) zákona o azylu zkoumat, zda žadatel neuvedl nové skutečnosti nebo zjištění týkající se důvodů pro udělení azylu nebo důvodů pro udělení doplňkové ochrany, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně skončeném řízení ve věci mezinárodní ochrany. To tedy znamená, že přípustnost opakované žádosti je třeba posuzovat jak z pohledu možných nových skutečností a zjištění pro udělení azylu, tak z pohledu možných nových skutečností a zjištění pro udělení doplňkové ochrany. Přitom i opakovaná žádost, která formálně neuvádí nové skutečnosti či zjištění pro udělení azylu ani doplňkové ochrany, nemůže být podle názoru rozšířeného senátu považována za žádost shodnou, a tudíž nepřípustnou, jestliže se od předcházejícího pravomocného rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany zásadním způsobem změnila situace v zemi původu a tato změna by mohla zakládat opodstatněnost nové žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[19] Odůvodnění správního rozhodnutí o zastavení řízení pro nepřípustnost opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany proto musí vždy obsahovat zdůvodněný závěr správního orgánu o tom, že 1) žadatel v opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany neuvádí žádné nové skutečnosti či zjištění relevantní z hlediska azylu nebo doplňkové ochrany, resp. 2) pokud takové skutečnosti či zjištění uvádí, pak pouze takové, které mohl uplatnit již v předchozí žádosti, a 3) že nedošlo k takové zásadní změně situace v zemi původu, která by mohla zakládat opodstatněnost nové žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Správnost těchto závěrů správního orgánu podléhá v plném rozsahu kognici správních soudů v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o zastavení řízení pro nepřípustnost opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

IV. Závěr

[20] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že správní orgán je povinen zkoumat v průběhu řízení o opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany v souladu s § 10a písm. e) zákona o azylu, zda žadatel neuvedl nové skutečnosti nebo zjištění týkající se důvodů pro udělení azylu nebo důvodů pro udělení doplňkové ochrany, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně skončeném řízení ve věci mezinárodní ochrany. Přípustnost opakované žádosti je tak třeba posuzovat z pohledu možných nových skutečností a zjištění pro udělení jak azylu, tak udělení doplňkové ochrany.

[21] Obsahuje-li opakovaná žádost o udělení mezinárodní ochrany takové nové skutečnosti nebo zjištění, je správní orgán povinen hodnotit takovou žádost jako přípustnou a meritorně o ní rozhodnout. V opačném případě řízení o nepřípustné žádosti podle § 25 písm. i) zákona o azylu, zastaví. Zastavuje-li správní orgán řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nemůže zároveň o věci samé, tedy o mezinárodní ochraně (tzn. ani o azylu, ani o doplňkové ochraně), rozhodovat.

[22] V řízení o kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu o zamítnutí žaloby zkoumá Nejvyšší správní soud pouze správnost posouzení sporné právní otázky městským soudem, zda správní orgán je povinen zabývat se udělením mezinárodní ochrany a

odůvodnit své rozhodnutí v tomto směru i v případě rozhoduje-li podle § 25 písm. i) ve spojení s § 10a písm. e) zákona o azylu. Protože v řízení před rozšířeným senátem byla sporná věc sama, je na místě, aby v takovém případě dle § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl rozšířený senát o kasační stížnosti rozsudkem.

[23] Z výše uvedených úvah rozšířeného senátu vyplývá, že právní názor vyslovený městským soudem v napadeném rozsudku je nesprávný. Kasační stížnost je tedy důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodl, neboť toto rozhodnutí je vyhrazeno městskému soudu (§ 110 odst. 2 věta prvá s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 6. března 2012

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu