

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové, JUDr. Lenky Matyášové, JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **S. A. K.**, zast. JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou, se sídlem Žitná 45, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2011, č. j. 1 Az 20/2010 - 22,

takto:

I. V řízení se pokračuje.

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2011, č. j. 1 Az 20/2010 - 22, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 8. 11. 2010, č. j. OAM-373/ZA-12-ZA12-2010, žalovaný vyslovil, že žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany je nepřípustná podle § 10a písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a řízení o udělení mezinárodní ochrany podle § 25 písm. i) téhož zákona zastavil. V odůvodnění žalovaný předeslal, že žalobce podal dne 25. 10. 2010 opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany, v níž uvedl, že Alžírsko opustil kvůli obavám z teroristické organizace GIA. Kvůli tomu, že nedodržoval muslimské zvyky, vydírali teroristé jeho otce, který ovšem nechtěl placením výkupného podporovat terorismus. Při pohovoru žalobce sdělil, že je muslim, ale víru nepraktikuje. V roce 2002 opustil vlast ze strachu před teroristy ze skupiny GIA (Group islamist arme), kteří mu vyhrožovali, protože nebyl praktikující muslim a nedodržoval všechny muslimské zvyky. Teroristé vydírali jeho otce;

měl platit za bezpečnost svého syna. Žalobce potvrdil, že žádá o mezinárodní ochranu ze stejných důvodů, které uvedl v předchozím řízení; žádné nové informace nemá. Žalovaný popsal předchozí řízení o udělení azylu, ve kterém bylo objasněno, že žalobce opustil vlast z obavy z teroristů, kteří měli usilovat o jeho život. Po zhodnocení důvodů současné žádosti o udělení mezinárodní ochrany a jejich porovnání s důvody uváděnými v předchozím řízení žalovaný konstatoval, že žalobce v současné žádosti nezmínil žádné nové skutečnosti. Žalovaný již v prvním řízení objektivně posoudil obavy žalobce, pro které opustil vlast a nechce se tam vrátit, a neshledal je důvodnými; na tomto verdiktu a jeho odůvodnění trvá i v současnosti. Žalovaný podotkl, že žalobce sám výslovně uvedl, že jeho důvody jsou totožné s předchozí žádostí. Jelikož žalobce nepředložil žádné nové relevantní skutečnosti, které nebyly předmětem zkoumání správního orgánu v předchozím pravomocně ukončeném řízení, byla jeho žádost posouzena jako nepřípustná a řízení zastaveno.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí, resp. v jejím doplnění, žalobce připomněl, že své výpovědi drží od prvního pohovoru v roce 2002, v České republice pobývá již osm let a informace o vlasti má jen z internetu. Poukázal na neutěšenost, nestabilitu a nedemokratičnost země původu. Nesouhlasil se závěry žalovaného, který své rozhodnutí nedoložil současnými zprávami z Alžírska. Žalobce zdůraznil, že si nevymýšlí, nelže a drží se základních faktů, což bylo použito proti němu. V dalším odkázal na obsah správního spisu.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 3. 2011, č. j. 1 Az 20/2010 - 22, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a rozhodl dále, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 4800 Kč. V odůvodnění soud poznamenal, že ve správním spisu nejsou založeny informace o předchozím řízení, proto soud prozatím nepřisvědčil žalovanému, že žalobce uvedl v zásadě totožné důvody jako v předchozí žádosti. Soud si nevyžádal doplnění správního spisu, neboť pochybení žalovaného shledal především v tom, že se v rozhodnutí nezabýval okolnostmi, zda žalobci nehrozí při návratu do země původu závažná újma ve smyslu ustanovení § 14a odst. 2 zákona o azylu. Městský soud v Praze s odkazem na právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozsudku ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Azs 16/2010 - 47, www.nssoud.cz, uvedl, že i při zastavení řízení v případě nepřípustné žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle § 25 písm. i) zákona o azylu, kdy neúspěšný žadatel je vystaven hrozbě návratu do země původu, je správní orgán povinen se v odůvodnění přesvědčivě vypořádat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany a zdůvodnit, proč nedošlo k udělení doplňkové ochrany. Zatímco odůvodnění ve vztahu k neudělení mezinárodní ochrany ve formě azylu postrádá smysl tam, kde žadatel neuvádí žádné nové skutečnosti nebo okolnosti, které nebyly bez jeho zavinění předmětem zkoumání v předchozím řízení, a v tomto rozsahu je řízení zastaveno, s otázkou doplňkové ochrany má žalovaný povinnost se vypořádat vždy a z úřední povinnosti zjistit, zda žadateli nehrozí v případě návratu do země původu závažná újma. Městský soud v Praze proto napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a zavázal žalovaného k tomu, aby v dalším řízení posoudil podmínky pro udělení doplňkové ochrany.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost. Názor soudu o nutnosti zkoumat doplňkovou ochranu při zastavení řízení z důvodu

nepřípustnosti žádosti označil za nezákonný. U ryze procesního rozhodnutí nelze posuzovat otázku doplňkové ochrany, neboť správní orgán věcně neposuzuje žadatelem uváděné důvody, které byly z hlediska obou forem mezinárodní ochrany zkoumány v pravomocně ukončeném řízení. Povinnost zkoumat existenci důvodů pro udělení doplňkové ochrany v případě rozhodnutí podle § 25 písm. i) zákona o azylu zákonodárce neučinil součástí zákonného textu, ukládání této povinnosti nemá oporu v zákoně. Názor soudu podle stěžovatele odporuje Směrnici Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice“). Tato směrnice v čl. 3 odst. 1 stanoví, že se vztahuje na všechny žádosti o azyl podané na území členského státu, včetně hranic nebo tranzitních prostor, a na odnětí postavení uprchlíka. V odst. 3 zavazuje členské státy, které již disponují tzv. jednotným řízením, aby směrnici použily během celého tohoto řízení. Česká republika jednotné řízení používá, proto je nezbytné procedurální směrnici použít. Podle čl. 25 odst. 1 směrnice členské státy nemusí posuzovat, zda žadatel může být uznán za uprchlíka podle směrnice 2004/83/ES, považuje-li se žádost podle tohoto článku za nepřípustnou. Vzhledem k čl. 3 odst. 3, podle kterého jsou členské státy povinny aplikovat směrnici v rámci celého řízení o mezinárodní ochraně, se proto ustanovení čl. 25 vztahuje i na posuzování doplňkové ochrany. V případě, kdy jde o nepřípustnou žádost, se tedy neposuzují ani důvody pro udělení azylu, ani důvody pro udělení doplňkové ochrany. Podle názoru stěžovatele oporu pro závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Azs 16/2010 - 47, nelze nalézt ani v § 28 odst. 2 či § 14a zákona o azylu, neboť toto ustanovení se může vztahovat pouze k rozhodnutím ve věci, nikoliv k rozhodnutím procesním. Stěžovatel podotkl, že zastavení řízení z důvodu nepřípustnosti žádosti neznamená automaticky povinnost žadatele opustit území České republiky; o této povinnosti se rozhoduje v řízení o správním vyhoštění, čímž je zajištěno dodržení zásady non-refoulement. Upozornil na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména na usnesení ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Azs 29/2010 - 63, podle kterého bylo-li 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. K výroku o nákladech řízení stěžovatel poznamenal, že v případě zrušení napadeného rozsudku odpadne důvod pro plnění z jeho strany; požadoval proto, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o povinnosti zástupkyně žalobce vrátit zaplacené náklady řízení nebo uložil Městskému soudu v Praze o této povinnosti rozhodnout. Přijatelnost kasační stížnosti spatřoval v tom, že soud nerozhodl v souladu se zákonem a evropskými směrnicemi a nerespektoval ustálenou judikaturu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Dne 2. 6. 2011 byl spis Městského soudu v Praze předložen Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 22. 6. 2011, č. j. 4 Azs 19/2011 - 38, řízení o kasační stížnosti přerušil do doby rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 3 Azs 6/2011, jehož předmětem bylo vyřešení právní otázky, zda je či není správní orgán

povinen posoudit udělení doplňkové ochrany a odůvodnit své rozhodnutí v tomto směru i v případě, že zastavuje řízení podle § 25 písm. i) ve spojení s § 10a písm. e) zákona o azylu.

Ve věci sp. zn. 3 Azs 6/2011 byl kasační stížností téhož stěžovatele napaden rozsudek Městského soudu v Praze, který vycházeje z obdobné argumentace jako v projednávané věci zrušil rozhodnutí správního orgánu o zastavení řízení podle § 25 písm. i) zákona o azylu z důvodu nepřípustnosti žádosti. Městský soud v Praze v předmětném rozsudku dospěl k závěru, že správní orgán pochybil, protože se nezabýval tím, zda žalobkyni nehrozí při návratu do země původu vážná újma ve smyslu ustanovení § 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.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu o předložené právní otázce rozhodl rozsudkem ze dne 6. 3. 2012, č. j. 3 Azs 6/2011 - 96, jímž zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Tím odpadla překážka, pro kterou bylo řízení v projednávané věci přerušeno, a proto soud rozhodl, že se v řízení pokračuje.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přípustnou a přijatelnou a napadený rozsudek přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Stěžovatel se dovolával ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Nejvyšší správní soud předesílá, že v dalším odůvodnění vycházel z právního názoru vysloveného ve shora zmíněném rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 3 Azs 6/2011 - 96, jehož závěry je povinen respektovat.

V odůvodnění rozsudku rozšířený senát uvedl: „*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.*

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.“

Dále konstatoval, 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.*

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.“

V projednávané věci zrušil Městský soud v Praze rozhodnutí stěžovatele s odůvodněním, že se stěžovatel nezabýval okolnostmi, zda žalobci nehrozí při návratu do země původu závažná újma ve smyslu ustanovení § 14a odst. 2 zákona o azylu, a zavázal stěžovatele k tomu, aby v dalším řízení posoudil podmínky pro udělení doplňkové ochrany. Jakkoliv tento závěr Městského soudu v Praze odpovídá právnímu názoru Nejvyššího správního soudu vyslovenému v rozsudku ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Azs 16/2010 - 47, je nutno jej v důsledku sjednocení judikatury rozhodnutím rozšířeného senátu, které bylo mezitím vydáno, považovat za nezákonný.

Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, v případě rozhodnutí o zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany nemůže správní orgán současně meritorně rozhodovat o doplňkové ochraně, tedy ani posuzovat, zda jsou splněny podmínky pro její udělení. Napadený rozsudek, který takový postup stěžovateli uložil a v absenci úvah o hrozbě závažné újmy ve smyslu ustanovení § 14a odst. 2 zákona o azylu spatřoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele, nemůže ve světle citovaného judikátu obstát.

Správným neshledal Nejvyšší správní soud ani postup Městského soudu v Praze, který veden úvahou o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele nehodnotil, zda vůbec byly splněny podmínky pro zastavení řízení z důvodu nepřípustnosti žádosti. Soud si měl od stěžovatele vyžádat správní spis ve věci předchozí žádosti žalobce o udělení azylu, aby

mohl posoudit, zda žalobce skutečně v opakované žádosti neuvedl žádné nové skutečnosti. Taková zjištění jsou pro projednávaný případ naprosto zásadní, neboť by mohla vést k závěru o přípustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany, což by veškeré další úvahy činilo nadbytečnými.

Nejvyšší správní soud proto přisvědčil námitkám stěžovatele o nezákonnosti kasační stížností napadeného rozsudku Městského soudu v Praze spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení. Za dané procesní situace, s ohledem na závěry rozšířeného senátu vyslovené ve skutkově i právně obdobné věci, Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2011, č. j. 1 Az 20/2010 - 22, zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., *zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.* Městský soud v Praze proto nyní v mezích žalobních bodů přezkoumá žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele vycházeje z úvah výše uvedených. Před rozhodnutím o žalobě si soud opatří správní spis stěžovatele ve věci předchozí žádosti žalobce o udělení azylu, aby mohl náležitě posoudit, zda byly dány důvody pro zastavení řízení, či nikoliv.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí, ve kterém současně vypořádá i náklady řízení vyčíslené v napadeném rozsudku.

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

V Brně dne 29. března 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu