

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally, JUDr. Marie Turkové, JUDr. Petra Průchy a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **S. N.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2011, č. j. 1 Az 7/2011 - 38,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2011, č. j. 1 Az 7/2011 - 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 5. 2011, č. j. OAM-142/ZA-ZA06-ZA12-2011, rozhodl o žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany tak, že tato žádost je nepřípustná podle § 10a písm. e) zákona o azylu č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu"), a proto řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavil podle § 25 písm. i) zákona o azylu. Žalovaný v odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že podle § 25 písm. i) zákona o azylu správní orgán řízení zastaví, pokud je žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřípustná. Podle § 10a písm. e) zákona o azylu je žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřípustná, pokud cizinec podal žádost opakovaně, aniž by uvedl nové skutečnosti nebo zjištění. Žalobce podal první žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice dne 7. 8. 2003, dne 10. 11. 2003 mu nebyl azyl udělen a rozhodnutí žalovaného potvrdil i Městský soud v Praze, který zamítl žalobu proti tomuto rozhodnutí. Kasační stížnost pak odmítl Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou.

Žalovaný dospěl k závěru, že žalobce v opětovné žádosti o udělení mezinárodní ochrany neuvedl žádné nové skutečnosti, které by odůvodňovaly vydání nového

meritorního rozhodnutí. Již v prvním řízení žalovaný posoudil žalobcovy důvody, pro které opustil vlast, neshledal je však důvodnými a na svém verdiktu trvá dosud. Pokud jde o novou obavu žalobce z pronásledování v zemi původu z důvodu prodeje zbraní ve vlasti, tyto skutečnosti bezesporu existovaly již v době podání první žádosti o udělení mezinárodní ochrany a žalobci nic nebránilo je správnímu orgánu sdělit, avšak žalobce tuto skutečnost sdělil teprve při pohovoru vedeném dne 16. 5. 2011. Sdělení, které na podporu žalobce sepsali lidé, kteří s ním přicházejí do styku, je jistě dokladem příkladného chování žalobce k okolí, nemá však azylovou relevanci. Žalovaný upozornil na to, že udělení mezinárodní ochrany je mimořádným institutem, jehož smyslem je ochrana cizinců, kteří pociťují důvodnou obavu z hrozby nebezpečí vážné újmy ve věci jejich potenciálního návratu do země původu. K úpravě pobytu cizinců na území České republiky pak žalobce může využít institutu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Jelikož žalobce nepředložil žádné nové relevantní skutečnosti, byla jeho žádost posouzena jako nepřípustná a řízení o ní bylo zastaveno.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2011, č. j. 1 Az 7/2011 - 38, bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku soud uvedl, že žalovaný pochybil, pokud při rozhodování o zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany nezkoumal, zda u žalobce byly splněny podmínky pro udělení doplňkové ochrany. Městský soud v Praze odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Azs 16/2010 - 47, v němž tento soud dospěl k závěru, že i při zastavení řízení v případě nepřípustné žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle § 25 písm. i) zákona o azylu, kdy je neúspěšný žadatel vystaven hrozbě návratu do země původu, je správní orgán povinen se v odůvodnění svého rozhodnutí přesvědčivě vypořádat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany. Nepostačí toliko konstatování, že byly splněny podmínky § 10a písm. e) zákona o azylu, nýbrž je zapotřebí zdůvodnit ve smyslu § 14a zákona o azylu, z jakého důvodu nedošlo k udělení druhé z forem mezinárodní ochrany, tedy doplňkové ochrany. I v tomto případě má totiž správní orgán povinnost zdůvodnit své rozhodnutí ve vztahu k oběma formám mezinárodní ochrany. Pokud jde o doplňkovou ochranu, má navíc správní orgán povinnost zjistit z úřední povinnosti, zda žadateli v případě návratu do vlasti nehrozí závažná újma. V souzené věci se však žalovaný podmínkami pro udělení doplňkové ochrany nezabýval, a proto Městský soud v Praze označil žalobou napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Ve včasné kasační stížnosti žalovaný (dále též „stěžovatel“) namítl, že pokládá právní názor soudu o nutnosti zkoumat doplňkovou ochranu za nezákonný. Pokud by stěžovatel měl mít takovou povinnost, byla by nepochybně součástí zákonného textu. Právní názor Městského soudu v Praze je tak nepřijatelným překročením zákona. Soud navíc nedostál nutnosti eurokonformního výkladu, neboť jeho názor odporuje i Směrnici Rady ES 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 (procedurální směrnice). Ustanovení čl. 25 odst. 1 této směrnice jasně zakotvuje, že členské státy nemusí posuzovat, zda žadatel může být uznán za uprchlíka podle směrnice 2004/83/ES, považuje-li se žádost za nepřípustnou. Tento článek se podle stěžovatele aplikuje i na řízení o doplňkové ochraně. V čl. 29 procedurální směrnice, který řeší nepřípustné žádosti, je výslovně uvedeno, že kromě případů, kdy se žádost neposuzuje podle dublinského nařízení, nemusí členské státy posuzovat, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání nároku na mezinárodní ochranu

podle kvalifikační směrnice, považuje-li se žádost podle tohoto článku za nepřípustnou. Soud se tedy neřídil evropskou směrnicí, čímž se dostal do rozporu s ústavním pořádkem. V rozporu se zákonem je podle stěžovatele i právní názor Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Azs 16/2010 - 47, na něhož Městský soud v Praze odkázal. Nepoužití závěrů v uvedeném rozsudku odůvodňuje podle stěžovatele konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, potvrzující správnost nezkoumání doplňkové ochrany v případě zastavení řízení pro nepřípustnost žádosti. Stěžovatel v této souvislosti zmínil např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2009, č. j. 3 Azs 29/2010 - 63, podle něhož žalovaný nebyl povinen rozhodovat o udělení doplňkové ochrany, pokud bylo řízení zastaveno. Stěžovatel dále odkázal na některá další rozhodnutí správních soudů týkající se rozhodnutí o zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel je přesvědčen o tom, že postupoval v souladu se zákonem, evropskými směrnicemi i judikaturou Nejvyššího správního soudu i krajských soudů. Zkoumání důvodů doplňkové ochrany u zastavení řízení může podle žalovaného vést k nepřípustnému znemožnění možnosti zastavit řízení v případě nepřípustné žádosti, a to přestože se jedná o postup podle zákona o azylu a evropských směrnic. Stěžovateli je navíc z úřední činnosti známo, že v současné době je tato otázka řešena rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, a proto měl Městský soud v Praze vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu. Stěžovatel proto navrhl, aby rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2011, č. j. 1 Az 7/2011 - 38, byl zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti nebylo podáno.

Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto 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 novelou č. 350/2005 Sb. s účinností ke dni 13. 10. 2005. Jeho výklad, který demonstrativním výčtem stanovil typická kriteria nepřijatelnosti, byl proveden např. usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaným pod č. 933/2006 Sb. NSS. Podle tohoto judikátu „*přesahem vlastních zájmů stěžovatele 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. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu 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 podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, může jednat v následujících typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.

2) Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.

4) 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 zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud:
a) Krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu.
b) Krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

Zde 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 kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost následné kasační stížnosti.

Podle Nejvyššího správního soudu stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že Městský soud v Praze pochybil, když jeho rozhodnutí zrušil s odůvodněním, že se stěžovatel při zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany podle § 25 písm. i) zákona o azylu ve spojení s § 10a písm. e) zákona o azylu měl též zabývat podmínkami pro přiznání doplňkové ochrany ve smyslu § 14a zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná. V souzené věci totiž vznikl v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu judikaturní rozkol mezi rozsudkem ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Azs 16/2010 - 47, a usnesením ze dne 22. 9. 2009, č. j. 3 Azs 29/2010 - 63. Věc byla předmětem posouzení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který rozsudkem ze dne 6. 3. 2012, č. j. 3 Azs 6/2011 - 96, dostupným na www.nssoud.cz, dospěl k následujícím závěrům:

[16] Od účinnosti zákona č. 165/2006 Sb., kterým byl od 1. 9. 2006 změněn zákon o azylu, rozlišuje zákon důvody pro udělení mezinárodní ochrany 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.

[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.

Kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze je s tímto závazným právním názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rozporu. Ve věci posuzované rozšířeným senátem se přitom jednalo o skutkově identickou právní otázku. Jeho závěry lze tedy plně aplikovat i na zde souzenou věc.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že Městský soud v Praze pochybil, když zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu, že žalovaný při zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany podle § 25 písm. i) zákona o azylu ve spojení s § 10a písm. e) zákona o azylu již neposuzoval podmínky pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu. Jak již totiž bylo uvedeno výše, v případě zastavení řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany nemůže žalovaný zároveň rozhodovat o věci samé, tedy o mezinárodní ochraně ani o doplňkové ochraně ve smyslu § 14a zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je tento soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V dalším řízení tedy Městský soud v Praze v souladu s právním názorem vysloveným v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 3 Azs 6/2011 - 96, posoudí, zda žalobce v průběhu řízení o opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany 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 přitom posoudí z pohledu možných nových skutečností a zjištění pro udělení jak azylu, tak udělení doplňkové ochrany. Obsahovala-li opakovaná žádost o udělení mezinárodní ochrany takové nové skutečnosti nebo zjištění, učiní Městský soud v Praze závěr, že žalovaný byl povinen hodnotit takovou žádost jako přípustnou a meritorně o ní rozhodnout. V opačném případě Městský soud v Praze dospěje k závěru o zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí o nepřípustnosti opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany a o zastavení řízení o ní. V takovém případě však již žalovaný nemohl rozhodovat o mezinárodní ochraně, takže absence důvodů pro udělení doplňkové ochrany v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nemůže vést v dalším řízení před Městským soudem v Praze k závěru o jeho nepřezkoumatelnosti.

V novém rozhodnutí Městský soud v Praze podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 20. dubna 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu