ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **V. S.**, zastoupena Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2013, č. j. 2 Az 15/2011 - 76,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2013, č. j. 2 Az 15/2011 – 76, **se zrušuje,** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění

Žalované Ministerstvo vnitra se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2013, č.j. 2 Az 15/2011 - 76, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 18. 12. 2013, č. j. 2 Az 15/2011 - 76, zrušil k žalobě ukrajinské státní příslušnice V. S. rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 12. 9. 2011, č. j. OAM - 11/LE – 18 – PA03 - 2010, kterým žalobkyni nebyla udělena mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ zákon o azylu“), a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud při svém rozhodování ve věci žalobkyně vyšel podle kasační stížností napadeného rozsudku především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013, č. j. 5 Azs 10/2012 – 68, který byl vydán ve věci manžela žalobkyně S. M.

Tímto rozsudkem kasačního soudu byl zrušen nejen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2012, č. j. 4 Az 17/2011 – 54, o zamítnutí žaloby manžela žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 12. 7. 2011, č. j. OAM – 10/LE – 18 – PA03 – 2010, o neudělení mezinárodní ochrany manželu žalobkyně podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu, ale i toto rozhodnutí Ministerstva vnitra, a věc vrácena tomuto ministerstvu k dalšímu řízení.

Městský soud při svém rozhodování především vyšel z toho, že Nejvyšší správní soud v uvedeném zrušujícím rozsudku ve věci manžela žalobkyně dospěl k závěru, že jsou sice nedůvodné námitky manžela žalobkyně týkající se aplikace ust. § 12 zákona o azylu a jím tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o neudělení humanitárního azylu podle § 14 zákon o azylu, ale současně jsou důvodné námitky manžela žalobkyně, které se týkají nepřezkoumatelnosti žalobou správního rozhodnutí v části o neudělení doplňkové ochrany podle ust. § 14a zákona o azylu.

Ministerstvo vnitra se podle zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013 soustředilo při posuzování žádosti manžela žalobkyně výlučně na otázku, zda mu hrozí v případě návratu na Ukrajinu vážná újma ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu. Zaměřilo se především na formu vážné újmy uvedené v písm. b) cit. ustanovení, tj. na mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, a poté, co dospělo k závěru, že manželovi žalobkyně vážná újma nehrozí, konstatovalo, že důvody pro udělení doplňkové ochrany nebyly splněny. Manžel žalobkyně se podle Ministerstva vnitra domohl ochrany státu, neboť trestní řízení v jeho věci již byla ukončena, policisté potrestaní a obvinění stažena. Taková ideální situace ovšem nenastala. Manžel žalobkyně se domohl toliko zastavení trestního stíhání pro vraždu a pokus vraždy. Byl však odsouzen k trestu odnětí svobody za trestné činy, které podle svých tvrzení nespáchal. Tvrzení, že dotčení policisté byli potrestáni, je pak v přímém rozporu s výpovědí manžela žalobkyně.

Rozhodujícím pochybením Ministerstva vnitra je tedy to, že se nevypořádalo s důvody, v nichž manžel žalobkyně spatřoval hrozící újmu a které od počátku uváděl jako důvod podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Proto bylo třeba zkoumat, zda vzhledem ke všem manželem žalobkyně uvedeným a zjištěným skutečnostem existuje „reálné nebezpečí“, že stěžovatel utrpí vážnou újmu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č. j. 2 Azs 71/2006 – 82, dostupný na www.nssoud.cz). Sama skutečnost, že příkoří, které manžel žalobkyně v minulosti utrpěl a jež v každém případě dosahovalo intenzity nejen pronásledování, ale i vážné újmy (byl vystaven mj. mučení, tedy nejzávažnější formě špatného zacházení ve smyslu čl. 3 Úmluvy), po jeho propuštění již v uvedené intenzitě nepokračovalo, ještě neznamená, že hrozba takové vážné újmy již zcela pominula.

Je tomu tak proto, že manžel žalobkyně opakovaně vyjadřoval obavu z dalšího útoku či protiprávního jednání osob, které se podílely na jeho vykonstruovaném trestním stíhání a mučení. Po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody se obával vycházet z domu, aby proti němu nebylo zahájeno další trestní stíhání pro vykonstruovaný trestný čin. Podle svého tvrzení byl také sledován v domě, který z opatrnosti před odjezdem z Ukrajiny opustil skrytě. Policejní orgány a další osoby se snaží i po jeho odjezdu ze země opakovanými dotazy u příbuzných zjistit místo jeho pobytu. Nelze přitom také

přehlédnout, že dohled nad manželem žalobkyně byl po jeho propuštění z výkonu trestu před jeho odjezdem již zrušen. Není tedy ani zřejmé, proč by měl být nadále sledován. Předchozí mučení a protiprávní zacházení během policejního vyšetřování tak mohou představovat důvod pro další útoky na manžela žalobkyně, zejména tehdy, pokud by se nadále domáhal vyšetření svého případu. Zároveň nelze ale požadovat, aby manžel žalobkyně od této své zcela legitimní snahy související s uplatňováním svých základních práv upustil a tím se vyhnul nebezpečí vážné újmy. Uvedená skutečnost tak může do určité míry zvýšit pravděpodobnost, že by se manžela žalobkyně mohly osoby, které se na jeho mučení a nezákonném trestním stíhání podílely, pokusit zastrašit a ovlivnit nezákonnými prostředky. Manžel žalobkyně ostatně uvedl, že již bylo vyhrožováno násilím i jeho advokátovi, pokud ten se nevzdá jeho dalšího zastupování. Následně se i tento advokát a jeho rodina stali terčem útoků.

Vzhledem k tomu, že se žalované Ministerstvo vnitra s uvedenými skutečnostmi vůbec nevypořádal, je jeho rozhodnutí ze dne 12. 7. 2011 v části, která se týká neudělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Odkazuje - li proto žalobkyně ve svých důvodech pro udělení mezinárodní ochrany na důvody mezinárodní ochrany, které již uvedl ve své žádosti její manžel S. M., je zjistitelné s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013, č. j. 5 Azs 10/2012 – 68, že v projednávané věci žalovaný správní orgán nikterak nepochybil, neudělil – li žalobkyni azyl podle ust. § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu. Žalovaný správní orgán ale pochybil při rozhodování o doplňkové ochraně podle § 14a a § 14b zákona o azylu ve vztahu k žalobkyni, neboť je – li nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí Ministerstva vnitra v části týkající se neudělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu manželovi žalobkyně S. M., je nepřezkoumatelné ve stejné části z těchto důvodů i rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 12. 9. 2011, č. j. OAM - 11/LE – 18 – PA03 - 2010, které se týká žalobkyně.

Z uvedených důvodů bylo třeba žalobou napadené rozhodnutí žalovaného správního orgánu zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný správní orgán se bude muset v dalším řízení nejprve zabývat zákonnými podmínkami pro udělení doplňkové ochrany manželu žalobkyně ve smyslu § 14a zákona o azylu tak, jak byly obecně vytýčeny v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013, č. j. 5 Azs 10/2012 – 68, a v případě udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu manželovi žalobkyně, zvážit, zda žalobkyně nesplňuje zákonné podmínky pro udělení doplňkové ochrany podle ust. § 14b zákona o azylu.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný správní orgán jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opřel o ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel především namítl, že městský soud mu v rozporu se zákonem uložil, aby nejprve rozhodl věc manžela žalobkyně a poté věc žalobkyně. V důsledku tohoto chybného názoru nevycházel ze skutečného stavu věci, neboť si neověřil, že v případě manžela žalobkyně již bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu. Je tomu tak proto, že

městský soud vydal svůj rozsudek dne 18. 12. 2013, ačkoliv již předtím dne 15. 12. 2013 vydal správní orgán rozhodnutí ve věci manžela žalobkyně S. M., jímž rozhodl o tom, že se manželu žalobkyně neuděluje mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu. V mezích vázanosti právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu, na něž odkazuje městský soud i v kasační stížnosti napadeném rozsudku, správní orgán rozhodl o tom, že nedošlo k naplnění taxativně vymezených důvodů udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu a doplňkovou ochranu neudělil. Městský soud opominul ust. § 77 odst. 2 s. ř. s., když nedoplnil důkaz, který byl zásadní v této věci. V případě zohlednění vydaného správního rozhodnutí u manžela žalobkyně by totiž nemohl vydat rozsudek s takovým odůvodněním a pokyny ke správnímu orgánu (správní soud má přístup do evidencí správního orgánu a proto mohl a měl ověřit stav správního řízení ve věci manžela žalobkyně). Napadený rozsudek městského soudu se proto neopírá o skutečný stav věci a ukládá správnímu orgánu vydat rozhodnutí, které v době vyhlášení rozsudku městského soudu již bylo vydáno, a navíc nepřípustně spekuluje ve směru udělení doplňkové ochrany manželu žalobkyně či žalobkyni samotné (podle § 14b zákona o azylu).

Městský soud se však dopustil i další nezákonnosti, když kasační stížností napadeným rozsudkem zrušil správní rozhodnutí ze dne 12. 9. 2011, č. j. OAM - 11/LE – 18 – PA03 - 2010, v celém rozsahu, ačkoliv se v odůvodnění svého rozsudku ztotožnil se závěry správního orgánu ohledně neudělení mezinárodní ochrany formou azylu podle ust. § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu, a za důvod zrušení správního rozhodnutí označil nesprávné posouzení otázky doplňkové ochrany podle ust. § 14 a § 14 b zákona o azylu. V tomto směru pak městský soud svým právním názorem zavázal správní orgán k posouzení jen otázky doplňkové ochrany. Takový postup správního soudu, ale odmítá konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu např. v rozsudku ze dne 27. 9. 2012, č. j. 4 Azs 17/2012 – 29. Je tomu tak proto, že v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud mimo jiné vyslovil, že: „ *...Rozhodnutí stěžovatele zrušil v celém rozsahu, ačkoliv z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že vady pro zrušení shledal pouze v části týkající se doplňkové ochrany*“. Situace v daném případě je zcela totožná. Stěžovatel ze shora uvedených důvodů proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně V. S. v písemném vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele uvedla, že rozsudek městského soudu je v souladu se zákonem. Projednávaná věc je těsně spjata s řízením o žádosti jejího manžela o udělení mezinárodní ochrany. Městský soud správně reagoval nejen na tuto skutečnost, ale i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013, č. j. 5 Azs 10/2012 – 68. Aplikace zásady „non – refoulement“ se též jeví jako správná. Nic na tom nemění ani fakt, že správní orgán ještě před vydáním napadeného rozsudku (v rámci nového projednání věci) rozhodl tak, že jejímu manželovi neudělil ani azyl, ani doplňkovou ochranu. Nelze automaticky předpokládat zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a od toho odvozovat nezákonnost rozhodnutí městského soudu. Naopak, zákonnost rozhodnutí správního orgánu ve věci jejího manžela bude podrobena soudnímu přezkumu.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou

oprávněnou, neboť stěžovatel (Ministerstvo vnitra) byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen pověřeným zaměstnancem JUDr. M. V., která má vysokoškolské právnické vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se dále ve smyslu § 104a s. ř. s. 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. Výklad zákonného pojmu „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaném pod č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení 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 *judikatorní odklon*, t. j. 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 hmotně právního postavení stěžovatele.*

Stěžovatel v tomto případě namítá taková zásadní pochybení městského soudu, zejména ve vztahu k posouzení žádosti z hlediska doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu, která by mohla mít dopad do jeho hmotně právního postavení a která navíc nelze z hlediska posouzení přijatelnosti kasační stížnosti *prima facie* vyloučit.

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná a proto věcně přezkoumal napadený rozsudek městského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost je opodstatněná.

Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vychází z toho, že i v řízení o kasační stížnosti se kasační soud řídí dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné. Rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvedení skutkových a právních důvodů pak znamená povinnost stěžovatele tvrdit, že soudní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu

zákonu nebo jinému předpisu, který má charakter předpisu právního a toto tvrzení musí také odůvodnit. Činnost Nejvyššího správního soudu je pak ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí) a tento soud se musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nedostatek stěžovatelova tvrzení, že vydáním napadeného soudního rozhodnutí byl porušen zákon nebo jiný právní předpis, představuje vadu kasační stížnosti, která brání jejímu věcnému vyřízení. I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má kasační soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

Stěžovatel ve svém mimořádném opravném prostředku brojí proti kasační stížností napadenému rozsudku v tom směru, že mu městský soud uložil v rozporu se zákonem, aby nejprve rozhodl případ manžela žalobkyně a posléze pak rozhodl případ žalobkyně. Správní soud ale při formulaci tohoto pokynu nevycházel ze skutečného stavu věci, neboť si neověřil a v důsledku toho ani nezjistil, že v případě manžela žalobkyně bylo již před vyhlášením kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu vydáno rozhodnutí správního orgánu, kterým manželu žalobkyně nebyla udělena doplňková ochrana podle § 14a zákona o azylu (městský soud vydal napadený rozsudek dne 18. 12. 2013, avšak stěžovatel již dne 15. 12. 2013 vydal správní rozhodnutí ve věci manžela žalobkyně S. M., kterým rozhodl tak, že mu neuděluje mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu). Městský soud proto - v případě zohlednění vydaného správního rozhodnutí v případě manžela žalobkyně - nemohl vyhlásit rozsudek ze dne 18. 12. 2013 s takovým odůvodněním a pokyny správnímu orgánu jak nakonec učinil (tedy na základě neúplně zjištěného skutečného stavu věci s nedůvodnou spekulací o možné aplikovatelnosti ust. § 14a a § 14b zákona o azylu).

Tato výtka stěžovatele je opodstatněná.

Městský soud měl k okamžité dispozici spis tohoto soudu sp. zn. 4 Az 17/2011 ve věci manžela žalobkyně S. M., tedy i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013, č. j. 5 Azs 10/2012 – 68, a z něho se muselo podávat, že s ohledem na odstup rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013 od chystaného vyhlášení napadeného rozsudku městského soudu ze dne 18. 12. 2013 není vyloučeno vydání správního rozhodnutí ve věci manžela žalobkyně, které by mohlo přinést jiné odůvodnění chystaného rozsudku městského soudu. Se zřetelem k tomu, že manžel žalobkyně patrně proti novému správnímu rozhodnutí uplatnil správní žalobu, a navíc došlo ke zrušení kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu i z jiných důvodů, není již třeba k uvedenému pochybení ničeho dodávat.

Nejvyšší správní soud musí upozornit - v zájmu zjištění skutečného stavu věci a v zájmu zabránění nepřezkoumatelnosti nově vydaného rozsudku - na nezcela správný závěr napadeného rozsudku městského soudu, že skutkové důvody pro udělení mezinárodní ochrany žalobkyně jsou shodné s důvody, které uvedl její manžel S. M. Žalobce a jeho manželka (v projednávané věci žalobkyně) mají podle svých tvrzení o rozhodných skutečnostech odlišný azylový příběh a nejde proto o shodné skutkové důvody mezinárodní ochrany (manžel žalobkyně především tvrdí, že byl obecně vystaven

vykonstruovanému obvinění, mučení, zbavení osobní svobody a donucen k doznání, kdežto jeho manželka tvrdí ve své žalobě ze dne 3. 10. 2011, doručené dne 6. 10. 2011 Městskému soudu v Praze, že především čelila výhrůžkám o nakažení virem HIV, hrozbám únosu, sledování, zastrašování ze strany policie, když se snažila upozorňovat na její nezákonné praktiky, obavám o osud manžela a svých blízkých příbuzných, kteří byli podrobeni dotazům a kontrolám policie, neschopnosti příslušných orgánů Ukrajiny ochránit ji před ataky policie a sdílela s manželem příkoří, které musel snášet, což se nakonec projevil v jejím zhoršeném psychickém stavu). Nejde tedy o shodné skutkové důvody pro udělení mezinárodní ochrany jako o souvislosti v azylových příbězích, které vyplývají z manželského svazku žalobce a žalobkyně.

Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že se městský soud v napadeném rozsudku vůbec nevyrovnal a nevypořádal se shora uvedenými námitkami žalobkyně, které uvedla ve své žalobě, ačkoliv její azylový příběh není totožný s azylovým příběhem jejího manžela. Namísto toho správní soud zcela zjednodušeně uvedl, že pokud žalobkyně ve svém příběhu odkazuje plně na případ svého manžela, resp. svůj příběh zcela odvozuje od případu svého manžela, nutně z toho vyplývá, že závěry výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013, č.j. 5 Azs 10/2012 – 68, platí též i v jejím případě. To pak podle správního soudu znamená, že je neopodstatněná žádost žalobkyně ve vztahu k důvodům neudělení azylu podle § 12 až § 14 zákona o azylu, a naopak nepřezkoumatelné jsou důvody neudělení doplňkové ochrany ve vztahu k § 14a zákona o azylu.

Tento postup a závěr městského soudu vyslovený v napadeném rozsudku je v rozporu s ustálenou judikaturou o nepřezkoumatelností rozsudků správních soudů, přičemž k této vadě řízení před soudem musí Nejvyšší správní soud sám přihlížet podle ust. § 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 133/2004, vyslovil totiž tento soud názor, že: „*Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*“. Nejvyšší správní soud též judikoval v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, dostupném na www.nssoud.cz, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, dostupném na www.nssoud.cz, pak tento soud vyslovil právní názor, že: „*Nezabýval-li se krajský soud řádně uplatněným žalobním bodem a místo toho odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které*

problematiku, na niž žalobní bod dopadal, vůbec neřešilo, nelze než soudní rozhodnutí zrušit, neboť je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]".

Nejvyšší správní soud považuje za opodstatněnou i tu část kasační stížnosti stěžovatele, v níž vytýká napadenému rozsudku městského soudu, že tímto rozsudkem zrušil správní rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 12. 9. 2011, č. j. OAM - 11/LE – 18 – PA03 - 2010, v celém rozsahu, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ačkoliv se v odůvodnění svého rozsudku ztotožnil se závěry správního orgánu ohledně neudělení mezinárodní ochrany formou azylu podle ust. § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu, a za důvod zrušení správního rozhodnutí označil pouze vadné posouzení otázky doplňkové ochrany podle ust. § 14a a § 14 b zákona o azylu (městský soud svým právním názorem zavázal správní orgán jen k posouzení otázky doplňkové ochrany).

Takový postup správního soudu, ale odmítá konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu např. v rozsudku ze dne 27. 9. 2012, č. j. 4 Azs 17/2012 – 29.

Tento soud v citovaném rozsudku mimo jiné vyslovil, že: „ ...Problematikou, zda je krajský soud oprávněn rozštěpit výrok správního rozhodnutí na rozhodnutí o azylu dle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu a rozhodnutí o doplňkové ochraně dle § 14a a § 14b téhož zákona, a v důsledku toho žalobu zamítnout v části týkající se neudělení azylu a současně žalobě vyhovět v části týkající se doplňkové ochrany, se již Nejvyšší správní soud zabýval, ať již v době posuzování vzájemného vztahu výroku o (ne)udělení azylu a o (ne)existenci překážek vycestování podle § 91 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006, či za současné právní úpravy, kdy posuzoval vzájemný vztah výroku o (ne)udělení azylu a (ne)udělení doplňkové ochrany.

V usnesení ze dne 30. 1. 2012, č. j. 8 Azs 17/2011 - 8, Nejvyšší správní soud zrekapituloval dosavadní vývoj způsobu rozhodování v této oblasti „azylové agendy" a vzájemného vztahu obou v úvahu přicházejících výroků, když uvedl, že „*předně lze poukázat na rozsudky ze dne 25. 5. 2005, čj. 3 Azs 272/2004 – 67, a ze dne 17. 2. 2006, čj. 4 Azs 11/2005 - 90, v nichž Nejvyšší správní soud dovodil, že u žaloby směřující proti rozhodnutí obsahujícímu samostatné výroky o neudělení azylu a o neexistenci překážek vycestování soudu nic nebrání v tom, aby zamítl žalobu směřující proti výroku o neudělení azylu a naopak zrušil rozhodnutí v rozsahu výroku o neexistenci překážek vycestování. Výrok o neexistenci překážek podle § 91 zákona o azylu lze samostatně zrušit, aniž by tím byl dotčen další právní osud výroku o neudělení azylu podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu. Výrok o neexistenci překážek vycestování by bylo třeba zrušit v případě, pokud by byl zrušen výrok o neudělení azylu; opačně však tento závěr neplatí.*

K oblasti překážek vycestování lze poukázat i na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2006, čj. 8 Azs 21/2006 - 164, podle kterého výrok rozhodnutí správního orgánu o tom, že se na neúspěšného žadatele o udělení azylu vztahuje nebo nevztahuje překážka vycestování (§ 28 a § 91 zákona o azylu) je podmíněn jen tím, že musí být učiněn současně s rozhodnutím o neudělení nebo odnětí azylu; jen potud jde také o výrok závislý. Rozšířený senát tak potvrdil, že soud ve správním soudnictví může zamítnout žalobu proti

výroku o neudělení azylu a současně zrušit výrok o tom, že se na žadatele nevztahuje překážka vycestování a v této části vrátit věc k dalšímu řízení správnímu orgánu.

Institut překážek vycestování byl k 1. 9. 2006 ze zákona o azylu vypuštěn a novelou zákona č. 165/2006 Sb. v podstatě nahrazen institutem doplňkové ochrany. Zdejší soud v rozsudku ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008 - 78, vyslovil, že ačkoliv právní úprava překážek vycestování a 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). S uvedeným korespondují závěry Nejvyššího správního soudu řečené v rozsudku ze dne 26. 7. 2007, čj. 2 Azs 30/2007 - 69, podle kterých jakkoli nelze shledat úplnou shodu mezi zněním bývalého § 91 a nynějšího § 14a zákona o azylu, tak v těch částech, kde takovou shodu shledat lze, je možno i po účinnosti zákona č. 165/2006 Sb. aplikovat právní názory vyslovené Nejvyšším správním soudem ve vztahu k dříve účinnému § 91 zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud se k otázce „přenositelnosti" správní judikatury k překážkám vycestování na možnost dělitelnosti výroku o (ne)udělení mezinárodní ochrany za současného právního stavu vyjádřil v rozsudku ze dne 22. 7. 2009, čj. 8 Azs 20/2009 - 99. Dospěl v něm k závěru, že judikatura Nejvyššího správního soudu, vztahující se k oddělitelnosti posouzení překážek vycestování, je aplikovatelná i na vztah výroku o neudělení mezinárodní ochrany a výroku o doplňkové ochraně. Byť se může podle zdejšího soudu jednat z hlediska jazykové formulace o výrok jediný, obsahem a předmětem práv, o nichž je rozhodováno, se jedná o různé výroky. Výrok o neudělení mezinárodní ochrany podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu a výrok o nesplnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a a § 14b téhož zákona je proto třeba považovat za relativně samostatné výroky.

Ke shodným závěrům pak dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 11. 3. 2008, čj. 4 Azs 104/2007 - 73, v němž odmítl předpoklad, že jednotlivé výroky rozhodnutí o mezinárodní ochraně nejsou oddělitelné a samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Výroky o doplňkové ochraně totiž mohou být zrušeny i v případě, že ve vztahu k výrokům o neudělení azylu soud žalobu zamítne. Soud zároveň zdůraznil, že z hlediska procesní ekonomie a efektivnosti správního řízení považuje za nežádoucí rušit celé správní rozhodnutí, týká-li se zjištěný nedostatek pouze některého výroku rozhodnutí a jiný na něm nezávislý výrok může obstát.

Zákon o azylu v § 28 stanoví, že mezinárodní ochrana se udělí ve formě azylu nebo doplňkové ochrany. Azyl a doplňková ochrana představují dvě svébytné formy mezinárodní ochrany vyžadující ze strany rozhodujícího orgánu samostatné posouzení. Podmínky pro přiznání té či oné formy mezinárodní ochrany se liší (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, čj. 3 Azs 75/2008 - 109). Při posuzování existence důvodů svědčících pro udělení některé z forem mezinárodní ochrany je třeba postupovat v souladu se systematikou zákona o azylu. Uvedené ustanovení § 28 zákona o azylu zakotvuje aplikační přednost udělení azylu podle § 12 - § 14 zákona o azylu. Doplňkovou ochranu tak lze udělit pouze za předpokladu, že u žadatele nebudou shledány důvody pro udělení azylu. Výrok o neudělení

azylu podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu a výrok o neudělení doplňkové ochrany podle § 14a a § 14b zákona o azylu jsou samostatnými výroky, jakkoliv spolu vzájemně souvisí. Tato souvislost v určitých případech ústí ve vzájemnou podmíněnost obou výroků. Výrok o udělení humanitárního azylu nebo azylu za účelem sloučení rodiny je vždy podmíněn rozhodnutím o neudělení azylu podle § 12. Stejně tak platí, že možnost udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny je podmíněna negativním rozhodnutím o udělení doplňkové ochrany. A není-li zřejmé, zda žadateli svědčí důvody pro udělení azylu, nemůže být ve správním řízení postaveno na jisto, zda zde jsou důvody pro udělení doplňkové ochrany.

Nejvyšší správní soud tak shrnuje, že krajský soud nepochybil, pokud ve vztahu k možnému udělení doplňkové ochrany žalobci rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc správnímu orgánu vrátil k dalšímu řízení. Řízení však zatížil vadou, která měla za následek vydání nezákonného rozsudku, neboť rozhodnutí stěžovatele zrušil v celém rozsahu, ačkoliv z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že vady pro zrušení shledal pouze v části týkající se doplňkové ochrany.“

S ohledem na výše podaný souhrn judikaturních závěrů je zřejmé, že výrok o neudělení doplňkové ochrany je oddělitelný a způsobilý samostatného přezkumu, přičemž je vždy třeba zohlednit aktuální situaci v zemi původu žadatele o udělení mezinárodní ochrany.

Pokud tedy městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného obstojí ve vztahu k výroku o neudělení mezinárodní ochrany ve formě azylu, neboť nebyly prokázány důvody taxativně uvedené v § 12 zákona o azylu, jakož i důvody uvedené v § 13 a § 14 téhož zákona, avšak neobstojí pro nedostatek důvodů ve vztahu k výroku o neudělení doplňkové ochrany žalobkyni podle § 14a odst. 1, 2 zákona o azylu, měl rozhodnutí žalovaného zrušit pouze ve výroku o neudělení doplňkové ochrany a ve zbývající části měl žalobu zamítnout. Pokud tak neučinil, nezbývá než konstatovat, že přezkoumávaný rozsudek městského soudu je v části týkající se přezkumu výroku rozhodnutí žalovaného o neudělení mezinárodní ochrany ve formě azylu vnitřně rozporný, neboť městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil i v této části, ačkoliv v odůvodnění rozsudku dospěl k závěru, že otázku, zda žalobkyni udělit mezinárodní ochranu ve formě azylu podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu, stěžovatel posoudil správně. Výrok rozsudku městského soudu tak neodpovídá obsahu odůvodnění, což představuje vadu řízení ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pro kterou je třeba kasační stížností napadený rozsudek zrušit.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2013, č. j. 2 Az 15/2011 – 76, je opodstatněná, a proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto řízení bude na městském soudu, aby se nejprve zabýval všemi žalobkyní ve své žalobě tvrzenými skutečnostmi vztahující se k její osobě, v nichž žalobkyně spatřuje důvody pro udělení mezinárodní ochrany podle ust. § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu, které buď správní orgán vadně posoudil nebo se jimi řádně nebo vůbec nezabýval, vyhodnotil je ve světle již soustředěných zpráv o zemi původu a dalších aktuálních zpráv o této zemi, včetně ostatního obsahu správního spisu, a všech právních předpisů její věci se

týkajících z toho hlediska, zda zakládají či nezakládají důvody pro udělení azylu, případně by mohly po doplnění udělení azylu zakládat (metodika postupu uvedeného hodnocení a jeho způsob jsou patrny z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013, č.j. 5 Azs 10/2012 - 68). V negativním případě se pak bude muset městský soud zabývat okruhem žalobních námitek, které se týkaly aplikace ustanovení zákona o azylu o doplňkové ochraně [udělení doplňkové ochrany je vyloučeno v případě, že žadatel splňuje podmínky pro udělení azylu (§ 28 odst. 1 zákona o azylu)]. Zde by bylo třeba zkoumat, zda žalobkyně splňuje zákonem stanovená kriteria, která popsal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Azs 50/2008 – 62, dostupném na www.nssoud.cz. Podle cit. rozsudku je třeba k udělení doplňkové ochrany splnit kumulativně následující podmínky: „*Žadatel (1) se musí nacházet mimo zemi svého původu; (2) musí mít důvodné obavy, že mu hrozí skutečné nebezpečí (reálná hrozba); (3) vážné újmy; (4) nemůže nebo není ochoten využít ochrany v zemi původu; a (5) nesmí se na něj vztahovat vylučující klauzule.*“ Městský soud by se proto měl zabývat otázkou, zda žalobkyni v případě návratu do země původu hrozí reálné nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. a) nebo b) zákona o azylu. V této souvislosti je však třeba přihlédnout ke všem skutečnostem, které byly v průběhu správního řízení zjištěny, a to nejen z výpovědí žalobkyně a jí předložených listin, ale i ze současných zpráv o situaci v zemi původu. V případě hrozby reálného nebezpečí vážné újmy, by bylo třeba zabývat se též tím, zda jsou splněny i ostatní zákonem stanovené podmínky pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu. Ostatně Nejvyšší správní soud v tomto směru již judikoval, např. v rozsudku ze dne 12. 4. 2012, č. j. 7 Azs 9/2012 – 46, že „*hrozba trestního stíhání či již zahájené stíhání může být sama o sobě azylově relevantní, pokud osobě, jež je jí ohrožena, v souvislosti s tím hrozí skutečně zásadní fyzické či psychické útrapy či dokonce smrt již jen z důvodu, že v zemi původu takové následky trestního stíhání pravidelně (tj. ve významné části případů) nastávají, tj. jsou přiměřeně pravděpodobné (§ 12 a § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu). Dále tak tomu může být v případech, kdy je z konkrétních skutečností patrné, že u žadatele se okolnosti jeho stíhání či možného stíhání v nežádoucím směru významně a s velmi tíživými důsledky pro sféru jeho základních práv vymykají obvyklým standardům země původu, např. proto, že stíhání je vedeno z účelových politických důvodů či proto, aby zastrašilo, umlčelo či jinak nelegitimně ovlivnilo stíhaného nebo jej připravilo o majetek, případně zničilo jeho společenské postavení, přičemž prostředky k nápravě takto účelového trestního stíhání a na ochranu stíhaného v zemi původu nejsou k dispozici či jsou neúčinné.*“ Teprve poté vydá městský soud rozhodnutí, které bude nejen přezkoumatelné a přesvědčivé, ale bude také odpovídat zákonu.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje kasační soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. března 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu