

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **I. S.,** zast. opatrovníkem Mgr. Štěpánem Řiháčkem, advokátem se sídlem Pionýrská 249/15, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2017, č. j. MV-52591-3/OAM-2017, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 5. 2017, č. j. 60 Az 22/2017 – 29,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 5. 2017, č. j. 60 Az 22/2017 – 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Ustanovenému opatrovníku Mgr. Štěpánu Řiháčkovi, advokátu se sídlem Pionýrská 249/15, Brno, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **1 600 Kč**. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí specifikované tamtéž. Rozhodl jím o zastavení řízení o žádosti žalobce o mezinárodní ochranu podle § 11a odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), jelikož se jednalo o již třetí žádost žalobce a od řízení o jeho minulých žádostech nedošlo k podstatné změně okolností.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že skutkový stav, ze kterého stěžovatel vycházel, nemá oporu ve spise a rozhodnutí není dostatečně odůvodněno. Ve správním spise se nenachází druhá žádost žalobce o mezinárodní ochranu, stěžovatel v napadeném rozhodnutí neuvedl obsah všech žádostí a není z něj zřejmě, jak je porovnal. K situaci v zemi původu žalobce se nevyjádřil vůbec, pouze konstatoval, že se nezměnila. Za těchto

okolností není zřejmé, jak dospěl k závěru, že nedošlo k podstatné změně okolností a bylo možné postupovat podle § 11a odst. 3 zákona o azylu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[3] Stěžovatel má za to, že krajský soud dostatečně nepřihlédl ke specifikům rozhodnutí podle § 11a odst. 3 zákona o azylu a v důsledku toho nesprávně posoudil právní otázky a rozsudek je nesrozumitelný. Současně se domnívá, že jeho kasační stížnost je přijatelná ve smyslu § 104a s. ř. s., jelikož napadený rozsudek je v rozporu s judikaturou krajských soudů (např. rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2017, č. j. 45 Az 13/2016 – 31) a jde o zásadní právní pochybení, které by mělo dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[4] Připustil, že obsahem správního spisu není druhá žádost žalobce o mezinárodní ochranu a že odůvodnění napadeného rozhodnutí je stručné. Důvody druhé žádosti však lze vyčíst z rozhodnutí o ní a z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zase patrné, že důvody všech žádostí byly srovnány. Všechna tři rozhodnutí pak ve svém souhrnu svědčí o tom, že v nynější věci žádné nové důvody prezentovány nebyly. Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné.

[5] Poukázal na zvláštní charakter řízení a rozhodnutí o další opakované žádosti podle § 11a odst. 3 zákona o azylu. Za účelem zrychlení celého procesu má zjednodušenou formu, a to zejména pro případy žadatelů, kteří zneužívají azylového řízení k dočasnému zlegalizování pobytu na území České republiky. Žadatele mj. tíží břemeno tvrzení ohledně podstatné změny okolností ve vztahu k pronásledování nebo hrozbě vážné újmy. Žalobce však pouze zopakoval důvody svých předchozích žádostí, proto nelze stěžovateli vyčítat, že bylo jeho odůvodnění stručné a obecné.

[6] Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

[7] Ustanovený opatrovník žalobce ve svém vyjádření uvedl, že napadený rozsudek je řádně odůvodněný a ztotožnil se s ním. Zdůraznil, že ani v řízení o další opakované žádosti nelze rezignovat na práva žadatele a je třeba přezkoumat nové skutečnosti ve smyslu § 11a odst. 1 zákona o azylu. Z napadeného rozhodnutí přitom není patrné, jakým způsobem se stěžovatel vypořádal s argumentací žalobce uvedenou v žádosti.

[8] Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti kterému je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie (§ 102 a násl. s. ř. s.).

[10] Vzhledem k tomu, že projednávaná věc je věcí mezinárodní ochrany, v souladu s § 104a s. ř. s. se dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, odmítl by ji jako nepřijatelnou. Pro vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního

odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS, v němž neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“ vyložil.

[11] Pro úplnost dodává, že se přijatelností kasační stížnosti zabývá i v situacích, kdy je stěžovatelem žalovaný správní orgán (srovnej zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 – 59, publ. pod č. 1143/2007 Sb. NSS, a dále rozsudky ze dne 3. 8. 2016, č. j. 2 Azs 56/2016 – 85, a ze dne 29. 11. 2016, č. j. 7 Azs 231/2016 – 55).

[12] Kasační stížnost stěžovatele přijal k věcnému projednání, neboť se týká otázek, které doposud nebyly judikaturou Nejvyššího správního soudu řešeny.

[13] Předmětem přezkumu krajského soudu bylo rozhodnutí o další opakované žádosti o mezinárodní ochranu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. g) zákona o azylu [žalobce podal v pořadí třetí žádost o mezinárodní ochranu po té, co nabylo právní moci předchozí rozhodnutí ministerstva o zastavení řízení podle § 25 odst. 1 písm. i)]. Ve fázi řízení o kasační stížnosti je sporné, jaké jsou požadavky na odůvodnění rozhodnutí o zastavení řízení o této žádosti podle § 11a odst. 3 zákona o azylu.

[14] Koncepce opakovaných žádostí není v zákoně o azylu nová a Nejvyšší správní soud se jí ve své judikatuře opakovaně zabýval, včetně otázky odůvodňování rozhodnutí o zastavení řízení pro nepřípustnost žádosti (srovnej zejména rozsudek rozšířeného senátu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 3 Azs 6/2011 – 96, publ. pod č. 2642/2012 Sb. NSS). S účinností od 18. 12. 2015 však došlo k podstatné změně, která vychází z rozlišování mezi (první) opakovanou a dalšími opakovanými žádostmi. Vzhledem k tomu, že se stěžovatel domnívá, že v případě zastavení řízení o další opakované žádosti jsou požadavky na odůvodnění rozhodnutí specifické, bylo potřeba posoudit, zda nová úprava jeho názor odůvodňuje.

[15] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Argumentům stěžovatele částečně přisvědčil.

[16] Na úvod považuje za účelné zmínit rozdíly mezi dřívější a současnou zákonnou úpravou opakovaných žádostí.

[17] Jak již bylo naznačeno, zákon o azylu mezi opakovanými žádostmi dříve nerozlišoval. Teprve od 18. 12. 2015 bylo zavedeno jejich členění na *opakovanou žádost*, tj. první z opakovaných žádostí, a po ní následující *další opakované žádosti*. Přesná zákonná definice je v § 2 odst. 1 písm. f) a g), dle kterých je *opakovanou žádostí o udělení mezinárodní ochrany žádost o udělení mezinárodní ochrany podaná toutéž osobou před nabytím právní moci rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nebo kdykoli po nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany*, a *další opakovanou žádostí o udělení mezinárodní ochrany druhá opakovaná žádost podaná toutéž osobou po nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, s výjimkou rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 písm. a), d), e), f), h) nebo j) o opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a všechny žádosti následující po ní*.

[18] U první opakované žádosti zákon o azylu počítá se stejným režimem, jako byl do 17. 12. 2015 u opakovaných žádostí obecně. Cizinec má možnost žádat o mezinárodní ochranu opakovaně, jeho žádost však bude nepřípustná [§ 10a odst. 1 písm. e) zákona o azylu před i po 18. 12. 2015] a řízení o ní zastaveno [§ 25 písm. i) téhož zákona], pokud neuvede nové skutečnosti či zjištění relevantní z hlediska mezinárodní ochrany, které nemohl uplatnit v předchozí žádosti, nebo pokud se situace v jeho zemi původu nezměnila takovým způsobem, že by to mohlo opodstatněnost nové žádosti zakládat.

[19] Podle § 10a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, ve znění účinném do 17. 12. 2015, sice platilo, že žádost je nepřípustná vždy, pokud cizinec neuvede nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem posouzení v řízení o předchozí žádosti. Rozšířený senát však v citovaném rozsudku sp. zn. 3 Azs 6/2011 dovodil, že odůvodnění rozhodnutí o zastavení řízení pro nepřípustnost opakované žádosti musí vždy obsahovat také *„zdůvodněný závěr správního orgánu o tom, že (...) nedošlo k takové zásadní změně situace v zemi původu, která by mohla zakládat opodstatněnost nové žádosti o udělení mezinárodní ochrany.“*

[20] Znění účinné od 18. 12. 2015 pro první opakovanou žádost výslovně počítá také se skutečnostmi nebo zjištěními, které se *objevily*, tedy nejen s těmi, které cizinec uvedl. Aktuální § 10a odst. 1 písm. e) odkazuje na § 11a odst. 1, dle kterého ministerstvo posuzuje, zda cizinec *uvedl nebo se objevily nové skutečnosti nebo zjištění, které a) nebyly bez vlastního zavinění cizince předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení a b) svědčí o tom, že by cizinec mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a*.

[21] Úprava vztahující se k další opakované žádosti je zcela nová. Rozhodování o ní se řídí § 11a odst. 3 zákona o azylu, podle jehož věty první ministerstvo posuzuje, *nelze-li se s ohledem na předchozí řízení nebo podstatnou změnu okolností vztahujících se k možnému pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo k hrozbě vážné újmy podle § 14a důvodně domnívat, že by cizinec mohl být vystaven pronásledování nebo že mu hrozí vážná újma*. Pokud se tak domnívat nelze, řízení zastaví.

[22] Pro úplnost lze dodat, že není-li žádost nepřípustná, ministerstvo ji věcně posoudí, případně postupuje jiným zákonem předvídaným způsobem (§ 11a odst. 2 zákona o azylu). Žádost může věcně posoudit také v případě, kdy k tomu shledá důvody hodné zvláštního zřetele (§ 11a odst. 4). Podle důvodové zprávy k novele zákona o azylu, která byla později provedena zákonem č. 314/2015 Sb., účinným od 18. 12. 2015, je tento postup žádoucí v situacích, kdy jsou dány důvody, pro které správní orgán na základě správního uvážení může rozhodnout o udělení humanitárního azylu podle § 14. Byť to důvodová zpráva výslovně neuvádí, stejnou logikou lze o využití tohoto ustanovení uvažovat v případě azylu za účelem sloučení rodiny podle § 13 (všechna citovaná ustanovení používají pojem *důvody hodné zvláštního zřetele*).

[23] Pro projednávanou věc je podstatné, že byť je odlišný text § 10a odst. 1 písm. e) zákona o azylu ve znění účinném do 17. 12. 2015, § 11a odst. 1 aktuálního znění zákona a také jeho § 11a odst. 3, je z nich zřejmé, že se ministerstvo při posuzování všech opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu zabývá stejnou otázkou – zda tu nejsou nové skutečnosti nebo zjištění, které by mohly vést k udělení mezinárodní ochrany. Důvod

rozlišování mezi první a další opakovanou žádostí tedy není v okruhu věcných problému, které se při rozhodování o nich řeší. Spočívá v tom, že cizinci nadále nesvědčí postavení žadatele o mezinárodní ochranu ani práva a oprávnění s tím spojená (viz § 3d a § 87a zákona o azylu, srovnej také čl. 40 – 42 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, tzv. procedurální směrnice, čl. 3 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, tzv. přijímací směrnice, a důvodovou zprávu k novele zákona o azylu provedené zákonem č. 314/2015 Sb.). Tato skutečnost však nemá na obsah rozhodnutí o zastavení řízení o další opakované žádosti podle § 11a odst. 3 zákona o azylu vliv.

[24] Na odůvodnění tohoto rozhodnutí je proto třeba klást nároky, které rozšířený senát zformuloval ve vztahu k rozhodnutí o opakované žádosti dle dřívější právní úpravy. Ve všech těchto případech je třeba trvat na tom, aby ministerstvo zdůvodnilo jednak svůj závěr, že cizinec ve své žádosti neuvedl relevantní důvody, které nemohl uplatnit v předchozích žádostech, jednak že v zemi jeho původu nedošlo k podstatným změnám, které by mohly mít vliv na případné udělení mezinárodní ochrany.

[25] Stěžovatel se mýlí, pokud se domnívá, že k odlišnému závěru lze dospět proto, že řízení o další opakované žádosti je procesně zjednodušené. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že podle § 11a odst. 3, věty druhé, zákona o azylu lze rozhodnutí vydat jen ve lhůtě 10 dnů od podání žádosti a modifikován je také způsob jeho doručování. Nepochybuje o tom, že tato úprava má význam pro efektivní fungování celého systému, zejména s ohledem na absenci postavení cizince jako žadatele o mezinárodní ochranu. Neznamená to však, že by bylo možné na odůvodnění takového rozhodnutí zcela rezignovat.

[26] Názoru stěžovatele je naopak třeba přisvědčit v tom směru, že rozhodnutí o zastavení řízení o další opakované žádosti nebude zpravidla nutné odůvodňovat natolik důkladně jako v případě první opakované žádosti. Pokud by v obou těchto rozhodnutích byly řešeny stejné otázky, nic nebrání odkazu na relevantní části předchozího rozhodnutí. Účelem odůvodnění správního rozhodnutí není opakovat již jednou vyřčené a rozhodnutí o žádostech téhož cizince na sebe věcně navazují, byť jsou vydávána v různých řízeních. Nejvyšší správní soud nicméně zdůrazňuje, že s ohledem na konkrétní okolnosti věci bude vždy nutné posoudit, zda může odkaz plnohodnotně zastoupit vlastní odůvodnění. Zvlášť pečlivý musí být postup ve vztahu k posouzení relevantních změn v zemi původu cizince, neboť, jak vyplývá z výše uvedeného, správní orgán se jimi zabývá bez ohledu na tvrzení výslovně uvedená v žádosti a podstatnou roli v tomto ohledu hraje také čas, který v mezidobí uplynul.

[27] V projednávané věci dospěl krajský soud k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ze dvou důvodů. Odůvodnění vyhodnotil jako nedostatečné jednak proto, že neobsahuje konkrétní srovnání jednotlivých žádostí (důvody předchozích žádostí nejsou v rozhodnutí uvedeny a ve spise se navíc nenachází v pořadí druhá, tj. první opakovaná žádost žalobce). Dále stěžovateli vytkl, že nijak nezdůvodnil závěr, že se situace na Ukrajině podstatně nezměnila.

[28] První závěr krajského soudu neobstojí, neboť důvody jednotlivých žádostí bylo možné vyčíst z předchozích rozhodnutí (o první žádosti ze dne 17. 8. 2015, č. j. OAM-592/ZA-ZA02-P16-2015, a první opakované žádosti ze dne 9. 8. 2016, č. j. OAM-663/ZA-ZA12- ZA16-2016). V rozhodnutí o první opakované žádosti byly tyto důvody porovnány. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí popsal důvody nynější žádosti a na předchozí rozhodnutí odkázal. Jeho závěr, že žalobce žádné nové relevantní důvody neuvedl, proto bylo možné přezkoumat. Vzhledem k tomu, že předchozí rozhodnutí jsou pravomocná a jsou založena ve správním spise, nebylo rozhodující, že se v něm nenachází první opakovaná žádost žalobce.

[29] Krajskému soudu však přisvědčil v tom, že napadené rozhodnutí není dostatečně odůvodněno ohledně relevantních změn v situaci v zemi původu žalobce. Stěžovatel v rozhodnutí pouze konstatoval, že změny neshledal, a z kasační stížnosti je zřejmý jeho názor, že se k této otázce v podstatě vyjadřovat nemusí. Z výše uvedeného je však zřejmé, že i v rozhodnutí o další opakované žádosti musí být alespoň stručně uvedeno, proč k relevantní změně nedošlo a jaké podklady o tom vypovídají (srovnej také usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013 č. j. 8 Azs 26/2012 – 31, nebo ze dne 18. 12. 2013, č. j. 3 Azs 21/2013 – 118, ve kterých navázal na citovaný rozsudek rozšířeného senátu sp. zn. 3 Azs 6/2011).

[30] Pro úplnost lze dodat, že v projednávané věci by nebyl dostatečný ani odkaz na předchozí rozhodnutí o první opakované žádosti (ze dne 9. 8. 2016, č. j. OAM-663/ZA-ZA12- ZA16-2016), protože v něm se stěžovatel ke změnám situace na Ukrajině nevyjádřil vůbec. Mezi vydáním těchto rozhodnutí navíc uplynul téměř rok.

[31] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že nastolená otázka přezkoumatelnosti je jednotlivými krajskými soudy řešena rozdílně. Např. Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 2. 3. 2017, č. j. 45 Az 13/2016 – 31, vyhodnotil jako dostatečné prosté konstatování stěžovatele, že se situace v zemi původu nezměnila. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že tento stav není žádoucí, neznamená to však, že by nyní napadený rozsudek byl překvapivý. Krajské soudy jsou judikaturou vázány pouze argumentačně a v situacích, kdy zaujmou odlišné právní názory, je podstatné především to, zda je náležitě zdůvodní. Je pak na Nejvyšším správním soudu, aby jejich judikaturu sjednotil; v tomto konkrétním případě se přiklonil k názoru Krajského soudu v Plzni.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Věcně posoudí žalobní námitky směřující do závěru stěžovatele, že žalobce v nynější žádosti o mezinárodní ochranu neuvedl žádné nové relevantní důvody; v části týkající se nedostatků odůvodnění stěžovatele ohledně změn v zemi původu jeho rozsudek obstál. Rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi účastníky (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[33] Žalobci byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2017, č. j. 9 Azs 185/2017 – 27, ustanoven opatrovník; v takovém případě platí hotové výdaje

a odměnu za zastupování stát (§ 140 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

[34] Ustanovený opatrovník Mgr. Štěpán Řiháček, advokát se sídlem Pionýrská 249/15, Brno, provedl ve věci dva úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a vyjádření k podané kasační stížnosti jakožto písemné podání ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Soud proto ustanovenému opatrovníku přiznal odměnu za dva úkony právní služby, kdy za každý úkon náleží odměna ve výši 500 Kč (§ 7 bod 2. a § 9 odst. 5 advokátního tarifu) zvýšená o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu).

[35] Opatrovníku se přiznává odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v celkové výši 1 600 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. října 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu