ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **E. P.**, , zastoupeného Mgr. et Mgr. Zuzanou Ščerbovou, advokátkou se sídlem Praha 1, Klimentská 1216/46, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2017, č. j. 46 Az 2/2016 – 57,

takto:

I. Výrok I. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2017, č. j. 46 Az 2/2016 – 57, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Ustanovené zástupkyni žalobce Mgr. et Mgr. Zuzaně Ščerbové **se nepřiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 20. 4. 2016, č. j. OAM-150/LE-LE05-ZA14-R2-2010 (dále jen „rozhodnutí žalovaného či rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), žalovaný rozhodl o neudělení mezinárodní ochrany žalobci podle § 12, § 13 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), s tím, že doplňkovou ochranu pro existenci důvodů ve smyslu § 15a zákona o azylu udělit nelze. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Praze žalobou; ten výrokem I. rozsudku ze dne 5. 9. 2017, č. j. 46 Az 2/2016 – 57, rozhodnutí žalovaného v části, kterou nebyla žalobci udělena doplňková ochrana pro existenci důvodů dle § 15a zákona o azylu, zrušil a věc vrátil v tomto rozsahu žalovanému k dalšímu řízení; výrokem II. ve zbytku žalobu zamítl.

[2] V napadeném rozsudku krajský soud po rekapitulaci dosavadního řízení vyhodnotil žalobní námitky rozporující neexistenci podmínek pro udělení azylu jako nedůvodné. Poté přistoupil k posouzení správnosti aplikace tzv. „vylučovací klauzule“ ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, jejíž existence brání udělení doplňkové ochrany. V tomto ohledu se zabýval výkladem pojmu *„vážný zločin“*, přičemž vycházel z rozsudku téhož soudu ze dne 30. 8. 2016, č. j. 49 Az 71/2015 – 26, publikovaného pod č. 3537/2017 Sb. NSS, který se opírá o pokyny Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky z roku 2003 a stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci vedené u Evropského soudního dvora pod sp. zn. C-57/09. Dospěl přitom k závěru o nesprávné aplikaci vylučovací klauzule. Konstatoval, že se rozhodnutí žalovaného zabývá pouze typovými charakteristikami trestné činnosti žalobce a zcela opomíjí individuální okolnosti jednotlivých případů. Hlavním pochybením žalovaného je však dle krajského soudu extrémně široký výklad pojmu *„vážný zločin“*, který nemá oporu v mezinárodním ani evropském právu; jeho interpretaci je též třeba provádět nezávisle na pojmu *„zvlášť závažný zločin“* podle § 14 odst. 3 trestního zákoníku. Z citovaného stanoviska generálního advokáta vyplývá, že *„za vážné zločiny jsou obecně považovány zločiny proti životu, fyzické integritě nebo svobodě člověka“*, trestná činnost žalobce je však dle krajského soudu zcela jiného charakteru, neboť byl odsouzen pro trestné činy podvodu, podílnictví, padělání a pozměňování veřejné listiny; tyto trestné činy (povětšinou) majetkové povahy zpravidla nemohou být pokládány za *vážné zločiny* ve smyslu zákona o azylu, vylučující udělení doplňkové ochrany. Krajský soud připustil, že ve výjimečných případech (za zcela specifických okolností konkrétního případu) by i například trestný čin podvodu mohl být shledán *„vážným zločinem“*, nicméně žalovaný v napadeném rozhodnutí nic takového netvrdil a ani ze správního spisu takové mimořádné okolnosti nevyplynuly. Krajský soud proto uzavřel, že žalovaný pochybil, pokud aplikoval vylučovací klauzuli a meritorně neposoudil možnost udělení doplňkové ochrany žalobci.

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl výrok I. rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatel zdůrazňuje, že v průběhu správního řízení vyšly najevo velmi závažné skutečnosti, které vedou k jednoznačnému závěru, že žalobce spáchal *vážný zločin*, který je předvídán § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu pro případy, kdy nelze žadateli o azyl udělit doplňkovou ochranu. Odkázal přitom na rozsudky trestních soudů, jimiž byl žalobce pravomocně uznán vinným ze spáchání trestného činu padělání a pozměňování veřejné listiny dle § 176 odst. 1 trestního zákona (trest odnětí svobody v trvání 12 měsíců nepodmíněně), zločinu podvodu dle § 209 odst. 1 a 4 písm. d) trestního zákoníku dílem dokonaným a dílem ve stadiu pokusu ve spolupachatelství (souhrnný trest odnětí svobody v trvání 4 let, trest vyhoštění na dobu neurčitou) a zločinu podílnictví dle § 214 odst. 1 písm. a), odst. 3 písm. c) trestního zákoníku ve stadiu pokusu (souhrnný trest odnětí svobody v trvání 6 let, trest vyhoštění na dobu neurčitou a trest propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty). Vzhledem k povaze popsaného jednání žalobce, které je neslučitelné s principy, na nichž je mezinárodní ochrana vystavěna, se stěžovatel rozhodl na případ

žalobce aplikovat § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu a vyloučit jej tak z okruhu osob, kterým může být na území České republiky udělena doplňková ochrana. Zásadní pochybení krajského soudu spočívá dle stěžovatele v tom, že neprovedl žádný důkaz citovanými trestními rozhodnutími, z nichž plyne závažnost zločinu žalobce a vede k aplikaci vylučovací klauzule. Stěžovatel zároveň odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, publikované pod č. 3537/2017 Sb. NSS, dle kterého *„je při zjišťování míry závažnosti zločinu nutné brát v potaz povahu činu, způsobenou škodu, přičemž je třeba zohlednit jak individuální, tak typový charakter předmětného jednání“*; krajský soud se však dle stěžovatele tímto rozborem vůbec nezabýval, ačkoliv jsou citované trestní rozsudky obsahem správního spisu. V tomto ohledu stěžovatel především zdůrazňuje majetkovou trestnou činnost žalobce v rámci organizované skupiny, vykonávanou dlouhodobě a soustavně, jíž byla způsobena značná škoda.

[5] Přesah vlastních zájmů, ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s., spatřuje stěžovatel v rozporu napadeného rozsudku s judikaturou Nejvyššího správního soudu, který se již dostatečně zabýval posuzovanou právní otázkou.

[6] Žalobce se ke kasační stížnosti nijak nevyjádřil.

[7] Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud, 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 citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

[8] Samotná skutečnost, že je kasační stížnost podána Ministerstvem vnitra, které v řízení o správní žalobě bylo v postavení žalovaného, její přijatelnost ve smyslu § 104a s. ř. s. nevylučuje, jak již zdejší soud konstatoval například v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 - 59, publikovaném pod č. 1143/2007 Sb. NSS (všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). V citovaném rozsudku bylo vysloveno, že *„[k]asační stížnost může být ve smyslu § 104a s. ř. s. přijatelná i v případě, že je podána Ministerstvem vnitra z důvodu zásadního pochybení krajského soudu, které bude spočívat v tom, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva, případně že nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu.“* Samotným vymezením institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany se Nejvyšší správní soud podrobně věnoval například v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaném pod č. 933/2006 Sb. NSS, či v usnesení ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 Azs 40/2006 – 57. Z těchto rozhodnutí plyne, že 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 mezinárodní ochrany je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.

Nejvyšší správní soud zjistil v daném případě důvody přijatelnosti kasační stížnosti, neboť krajský soud závažným způsobem pochybil při aplikaci procesního práva.

[9] Nejvyšší správní soud tedy přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Jádrem sporu je otázka posouzení aplikace tzv. „vylučovací klauzule“ ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu. Stěžovatel je totiž přesvědčen, že se žalobce v důsledku své trestné činnosti na území České republiky dopustil *vážného zločinu*, jehož existence *per se* vylučuje možnost udělení doplňkové ochrany.

[12] Podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu *doplňkovou ochranu nelze udělit, je-li důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, se dopustil vážného zločinu.*

[13] Výkladem pojmu *vážný zločin* ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 1. 2. 2017, č. j. 6 Azs 309/2016 - 28, publikovaném pod č. 3546/2017 Sb. NSS, z něhož vyplývá povinnost správního orgánu při posuzování protiprávního jednání žadatele o mezinárodní ochranu za účelem možné kvalifikace jakožto *vážného zločinu* v každé jednotlivé věci zohlednit individuální okolnosti případu, a to z hlediska požadavku souladnosti rozhodnutí o mezinárodní ochraně se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

[14] Z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že stěžovatel za *vážné zločiny* ve smyslu azylového zákona považuje *zvlášť závažné zločiny* ve smyslu trestního zákoníku a zároveň i ty *zločiny* ve smyslu trestního zákoníku, které lze pro jejich charakter a společenskou škodlivost považovat za vážné (vylučuje pouze *přečiny* ve smyslu trestního zákoníku). V důsledku uvedeného stěžovatel za *vážné zločiny* dle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu považuje i trestné činy, respektive zločiny podvodu a podílnictví, za něž byl žalobce na území České republiky pravomocně odsouzen. V rozhodnutí stěžovatel odkazuje na příslušná rozhodnutí trestních soudů (konkrétně však uvádí toliko trestní kvalifikace a uložené tresty) a obecně konstatuje rozpětí trestních sazeb dle trestníku zákoníku za trestné činy spáchané žalobcem.

[15] Krajský soud posouzení stěžovatele v prvostupňovém rozhodnutí neaproboval. Na podkladě rozsudku krajského soudu ze dne 30. 8. 2016, č. j. 49 Az 71/2015 – 26, publikovaného pod č. 3537/2017 Sb. NSS (opírající se o pokyny Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky z roku 2003 a ze stanoviska Generálního advokáta Mengozziho ve věci

vedené u Evropského soudního dvora pod sp. zn. C-57/09) zdůraznil, že se rozhodnutí správního orgánu I. stupně zabývá pouze typovými charakteristikami trestné činnosti žalobce a zcela opomíjí individuální okolnosti případů. S touto výchozí dílčí úvahou krajského soudu se lze, v intencích výše citovaného rozsudku zdejšího soudu ze dne 1. 2. 2017, č. j. 6 Azs 309/2016, ztotožnit. Za této situace tak bylo namístě rozhodnutí žalovaného ve výroku o doplňkové ochraně pro nepřezkoumatelnost (pro nedostatek důvodů) zrušit a zavázat stěžovatele řádně posoudit (se zohledněním individuálních okolností věci), zda jednání žalobce vykazuje znaky *vážného zločinu* ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, respektive možnost aplikace vylučovací klauzule ve smyslu § 15a téhož zákona. Na tomto místě je vhodné poznamenat, že úvahy o naplnění kritéria *„vážného zločinu“* předestřené stěžovatelem v kasační stížnosti nemohou z povahy věci na shora uvedeném ničeho změnit, neboť v jeho rozhodnutí uvedeny nejsou, přičemž předmětem soudního přezkumu je právě posouzení zákonnosti tohoto rozhodnutí.

[16] Krajský soud však následně sám přistoupil k věcnému posuzování předmětné otázky, kdy hodnotil trestnou činnost žalobce (trestné činy podvodu, podílnictví, padělání a pozměňování veřejné listiny). Konstatoval, že trestné činy (povětšinou majetkové povahy) zpravidla nemohou být pokládány za *vážné zločiny* ve smyslu azylového zákona, vylučující udělení doplňkové ochrany, byť připustil, že ve výjimečných případech by i například trestný čin podvodu mohl být shledán vážným zločinem; zde opětovně upozornil, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nic takového netvrdil a ani ze správního spisu takové mimořádné okolnosti nevyplynuly.

[17] Právě tento postup krajského soudu je nesprávný. Přestože nelze ničeho namítat proti názoru krajského soudu, že (i) rozhodnutí žalovaného se dostatečně nevypořádalo se všemi skutkovými aspekty posuzované otázky (a je tudíž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů) a (ii) že trestné činy majetkové povahy obvykle nebudou spadat do kategorie *„vážných zločinů“*, nelze přehlédnout, že potřebnou skutkovou úvahu krajský soud provedl (byť nedostatečně – viz dále) za stěžovatele. Fakticky tak krajský soud „dotvářel“ správní rozhodnutí a nahrazoval tak činnost žalovaného, což mu nepřísluší (srov. například rozsudky zdejšího soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 167/2014 – 41, či ze dne 15. 3. 2012, č. j. 9 As 130/2011 – 78). Pokud je rozhodnutí shledáno nepřezkoumatelným, zásadně tento fakt již nenabízí prostor k úvahám věcného charakteru a je proto nezbytné jej zrušit a zavázat správní orgán, aby věc posoudil znovu, přezkoumatelným způsobem. Nadto je třeba upozornit, že ani krajský soud neprovedl potřebné zhodnocení všech skutkových aspektů dané věci a omezil se pouze na konstatování, že existence mimořádných okolností, nasvědčujících závěru o podřaditlenosti odsouzení žalobce pod pojem *„vážný zločin“*, neplyne ani z napadeného rozhodnutí ani z obsahu správního spisu. Takové hodnocení rozhodně nelze považovat za přezkoumatelnou úvahu.

[18] Z uvedeného je tedy zřejmé, že závěr krajského soudu o neexistenci *vážného zločinu* spáchaného žalobcem je minimálně předčasný. Pokud tedy krajský soud stěžovatele v dalším řízení zavázal k meritornímu posouzení možnosti udělení doplňkové ochrany (v důsledku vyloučení aplikace § 15a zákona o azylu), pak takový závazný právní názor za

daného stavu neobstojí. Výrok, kterým soud zrušuje správní rozhodnutí, přitom musí být imanentně spojen s vyslovením právního názoru; správní soud jím podává výklad hmotného či procesního práva s případným návodem, jak ve věci dál postupovat, přičemž je povinností správního orgánu se takto vysloveným závazným právním názorem řídit (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Pokud by tedy Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (s odkazem na to, že část rozhodnutí žalovaného byla zrušena po právu), aproboval by tím současně i nesprávný závazný právní názor vyslovený krajským soudem a stěžovatel by se jím tak musel v průběhu dalšího správního řízení řídit.

[19] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než výrok I. napadaného rozsudku zrušit podle § 110 odst. 1 věty prvé před středníkem s. ř. s., a věc v tomto rozsahu vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Procesní úprava totiž kasačnímu soudu nenabízí jinou možnost korekce nesprávného právního názoru vysloveného městským soudem, jakkoli napadený výrok přezkoumávaného rozsudku sám o sobě z hlediska zákona obstojí.

[20] V průběhu dalšího řízení krajský soud zruší výrok rozhodnutí žalovaného o neudělení doplňkové ochrany, opírající se o ustanovení § 15a zákona o azylu. Žalovaného pak zaváže, aby dosavadní trestní odsouzení žalobce posoudil nejen z pohledu charakteristiky spáchaných trestných činů a uložených trestů, ale aby zohlednil i další aspekty věci, jako je počet spáchaných deliktů, jejich časová souslednost a doba jejich páchání, povaha účasti stěžovatele na trestné činnosti a stupeň jejího dokonání, velikost způsobené škody, apod.; takto zjištěné skutkové okolnosti věci pak bude žalovaný zavázán vyhodnotit a vyslovit přezkoumatelný závěr, zda jde o skutky, které ve vzájemném kontextu vykazují vysoký stupeň závažnosti (viz již výše zmiňované stanovisko Generálního advokáta Mengozziho), odůvodňující aplikaci § 15a zákona o azylu. Dále bude žalovaný zavázán, aby v případě, kdy nedovodí oprávněnost použití § 15a zákona o azylu, posoudil možnost udělení doplňkové ochrany žalobci věcně. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Vzhledem k tomu, že byl napadený rozsudek (zčásti) zrušen, rozhodne krajský soud v dalším řízení rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[22] Krajský soud ustanovil žalobci k jeho žádosti zástupkyni z řad advokátů; náklady řízení v tomto případě hradí stát (§ 35 odst. 9 s. ř. s., § 120 s. ř. s.). Protože však v dané věci nebyly provedeny ustanovenou advokátkou žádné úkony, nebyly naplněny zákonné předpoklady pro přiznání odměny ve smyslu platné právní úpravy dané vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že ustanovené zástupkyni žalobce odměnu za zastupování v řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

pokračování

V Brně dne 31. srpna 2018

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu