

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **B. O.**, zast. Organizace pro pomoc uprchlíkům, z. s., se sídlem Kovářská 939/4, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2017, čj. OAM-198/ZA-ZA06-HA08-R3-2012, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2018, čj. 1 Az 23/2017-49,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2018, čj. 1 Az 23/2017-49, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2017, čj. OAM-198/ZA-ZA06-HA08-R3-2012, **se zrušuje** a věc **se** mu **vrací** k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu hotových výdajů ve výši 84 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví specifikovaného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který zrušil v záhlaví uvedené rozhodnutí stěžovatele podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a věc mu vrátil

k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím stěžovatel rozhodl o neudělení mezinárodní ochrany žalobkyni.

[2] Žalobkyně v žalobě mimo jiné namítala, že zhruba po dobu deseti let trpěla násilím ze strany manžela, se kterým se následně rozvedla. V rámci vnitřní migrace se přestěhovala, avšak bývalý manžel ji dokázal nalézt a pokračoval v násilném jednání. Žalobkyně se obává nebezpečí vážné újmy ze strany soukromé osoby, které jí hrozí v případě návratu do země původu. Městský soud shledal žalobu důvodnou. Situace v Mongolsku se v posledních letech výrazně změnila s ohledem na přijetí nových zákonů. Konstatoval, že proto není možné jednoznačně posoudit, zda situace v Mongolsku stále vyžaduje přiznat žalobkyni mezinárodní ochranu a uzavřel, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Rozhodnutí stěžovatele zrušil a uložil mu, aby v novém řízení znovu posoudil, zda je postih domácího násilí v Mongolsku po přijetí nové právní úpravy skutečně účinný.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované

[3] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[4] Namítá nezákonnost rozhodnutí městského soudu spočívající v tom, že soud nerespektoval zákon o azylu a neřídil se aktuální, konstantní a nerozpornou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Dále namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nedostatku relevantních důvodů rozhodnutí. Poukázal na to, že odůvodnění je na několika místech rozporné a nesrozumitelné. Podle názoru stěžovatele nemělo být jeho rozhodnutí zrušeno a vráceno z důvodu nedostatečně zjištěného stavu věci. Při svém rozhodování vycházel ze zpráv a informací, které byly v daný čas k dispozici. Je zřejmé, že efektivitu nové právní úpravy v oblasti domácího násilí a její naplňování v praxi správní orgán nemohl posoudit, zejména s ohledem na datum účinnosti zákonů a datum vydání rozhodnutí. Zda je nová mongolská právní úprava týkající se domácího násilí dostatečně efektivní lze dle soudu určit až po jednom roce její účinnosti. Přesto soud uzavřel, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Stěžovatel poznamenal, že se žalobkyně obává svého již bývalého manžela. Slábne důvodnost obav z pronásledování s ohledem na čas, který již uplynul od doby odchodu žalobkyně ze země původu. Institut mezinárodní ochrany není určen k legalizaci pobytu cizinců na území České republiky. Žalobkyně požádala o mezinárodní ochranu až s velkým časovým odstupem po svém příjezdu. Závěrem proto navrhl rozsudek městského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalobkyně k podané kasační stížnosti uvedla, že v plném rozsahu setrvává na závěrech, které uvedla již ve své žalobě. Shrnula historii správních rozhodnutí a soudního přezkumu svého případu a zdůraznila, že správní orgán měl lépe zkoumat situaci postihu násilí na ženách a efektivitu všech opatření, které Mongolsko nabízí. Zopakovala, že postup státních orgánů v oblasti problematiky domácího násilí v zemi původu je nedostatečný. Státní orgány nejsou schopny nebo ochotny efektivně zajistit dostatečnou a účinnou ochranu před pronásledováním soukromou osobou. Zrekapitulovala útrapy, kterým byla v zemi svého původu vystavena. Dále se s odkazem na nové zprávy o stavu dodržování lidských práv vyjádřila k nové právní úpravě týkající se problematiky

domácího násilí s tím, že tato je neefektivní, neúčinná a nedostatečná. Taktéž se vyjádřila k nedostatečné kapacitě přístřeší pro oběti domácího násilí. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu poukázala na nesprávnost v postupu správního orgánu spočívající v nedostatečném shromáždění důkazů a neunesení důkazního břemene. Zopakovala, že splňuje veškeré podmínky k udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu z důvodu odůvodněného strachu z pronásledování z důvodu svého pohlaví. Splňuje také veškeré zákonné podmínky k udělení mezinárodní ochrany ve formě doplňkové ochrany, protože ve státu původu jí hrozí nebezpečí vážné újmy. Naplňuje i termín „případ hodný zvláštního zřetele“, což je předpoklad pro udělení humanitárního azylu. Správní orgán v rámci řízení nedostatečně zjistil skutkový stav věci. Připomněla ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se přiměřené pravděpodobnosti ve vztahu ke skutečnému nebezpečí vážné újmy a týkající se pravidla rozhodovat v případě pochybností ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud se po shledání přípustnosti kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s. zabývá otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“. V tomto usnesení mimo jiné uvedl, že za pochybení zakládající přijatelnost kasační stížnosti lze považovat takové vady, pokud soud v zájmu spravedlivého a předvídatelného rozhodování *„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.“* Otázkou přijatelnosti kasační stížnosti se soud zabývá i v situacích, kdy je stěžovatelem žalovaný správní orgán (srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, čj. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS, a dále rozsudky ze dne 3. 8. 2016, čj. 2 Azs 56/2016-85 a ze dne 29. 11. 2016, čj. 7 Azs 231/2016-55). Kasační stížnost je přijatelná, neboť v napadeném rozhodnutí městského soudu bylo shledáno zásadní procesní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. Při respektování závazného právního názoru městského soudu by se totiž zřejmě musel

zabývat otázkami, které pro posouzení věci vůbec nemusí být podstatné a naopak by neodstranil zásadní vadu, kterou jeho rozhodnutí trpí.

[8] Soud se nejdříve zabýval stěžovatelovou námitkou nepřezkoumatelnosti. K takovýmto vadám jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Přitom shledal, že řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[9] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nicméně primárně z jiných důvodů, než na které poukazoval stěžovatel. Tuto vadu totiž způsobuje v prvé řadě skutečnost, že městský soud neshledal napadené správní rozhodnutí nepřezkoumatelným, ačkoliv rozhodnutí stěžovatele takové vady vykazuje a městský soud byl povinen k nim v takovém případě přihlédnout z úřední povinnosti. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že přezkoumá-li krajský (městský) soud rozhodnutí žalovaného, které nebylo přezkoumání způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, čj. 1 As 110/2008-99).
[10] Odůvodnění rozhodnutí stěžovatele je nesrozumitelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Na straně jedné velmi podrobně zkoumal situaci v oblasti domácího násilí. Na základě této analýzy dospěl k závěru, že v minulosti bylo potírání domácího násilí v zemi původu žalobkyně problematické a efektivita ochrany obětí domácího násilí setrvávala na nízké úrovni. Konstatoval určité zlepšení situace v poslední době, zejména co se týče legislativy. Na straně druhé však uvedl, že žalobkyně je s agresorem rozvedená, v České republice uzavřela nové manželství s jiným mužem a v případě návratu do země původu se ke svému bývalému manželovi nejspíše vracet nebude. Ačkoliv to stěžovatel výslovně v rozhodnutí neuvedl, soudu z toho vyplývá, že stěžovatel tímto konstatuje, že se bývalý manžel již nemůže dopouštět na žalobkyni domácího násilí, protože s ním již nadále žít nebude. Neví, jak jinak si má uvedená konstatování stěžovatele vyložit. Tento předpoklad je ostatně v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, který se v minulosti k otázce identifikace domácího násilí vyjadřoval v rozsudku ze dne 31. 3. 2009, čj. 5 As 84/2008-81, č. 1859/2009 Sb. NSS: *„domácím násilím se zpravidla označuje týrání a násilné jednání, odehrávající se mezi osobami blízkými, žijícími spolu ve společné domácnosti, kdy jedna násilná osoba získává a udržuje nad druhou moc a kontrolu.“*

[11] Pokud stěžovatel skutečně dospěl k závěru, že domácí násilí se žalobkyně již netýká, pak bylo nicméně zcela nadbytečné zabývat se problematikou efektivity postihování domácího násilí. V takovém případě však v rozhodnutí naopak chybí zhodnocení, zda je ženám v situaci žalobkyně poskytována tamními úřady ochrana a zda je taková ochrana dostatečně efektivní. Žalobkyně totiž uvedla, že násilí ze strany bývalého manžela opakovaně pokračovalo i poté, co se s ním rozvedla a odstěhovala se od něj.

[12] Soud nicméně nevylučuje, že mongolská právní úprava pohlíží na násilnosti mezi bývalými manžely *de iure* jako na domácí násilí a v tomto režimu jej také řeší, třebaže osoby společnou domácnost netvoří a nedá se o nich hovořit jako o osobách blízkých. Nicméně takový závěr z rozhodnutí žalovaného jednoznačně nevyplývá, naopak se

z důvodů uvedených v bodě [10] zdá, že z toho stěžovatel dovozoval, že žalobkyni domácí násilí nehrozí.

[13] Stěžovatel tedy odůvodnil své rozhodnutí nedostatečně, neboť není zřejmé, zda jím posuzovaná právní úprava na situaci žalobkyni vůbec dopadá a pokud nedopadá, pak není zhodnocena relevantní právní úprava a praxe pro její situaci. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tato okolnost bránila městskému soudu v přezkumu správního rozhodnutí. Tato vada se následně bezprostředně promítla i do odůvodnění rozsudku městského soudu. I ten se totiž primárně zabýval problematikou domácího násilí, ačkoli z rozhodnutí není vůbec zřejmé, jestli se na situaci stěžovatelky tato úprava vůbec vztahuje. Městský soud proto zatížil svůj rozsudek vadou, neboť měl v takovém případě sám z úřední povinnosti rozhodnutí stěžovatele zrušit pro nepřezkoumatelnost v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[14] Jak namítá stěžovatel, městský soud zároveň dospěl k závěru, že stěžovatel měl až přibližně po roce zhodnotit účinnost nové legislativy týkající se domácího násilí. Takový požadavek však také způsobuje nezákonnost jeho rozhodnutí. Správní orgán vychází při vydání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde je v době rozhodování (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS). Pokud je uvažovaná legislativa v zemi původu žalobkyně účinná velmi krátkou dobu (v řádu dní jako v tomto případě), není v silách stěžovatele určit (byť s využitím sebelepší analýzy), zda je a bude nová legislativa dostatečně efektivní. Pokud stěžovatel není v době svého rozhodování schopen posoudit, zda bude nebo nebude právní úprava účinná, má rozhodnout ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2004, čj. 6 Azs 50/2003-89). Městský soud tedy skutečně neměl stěžovateli vytýkat, že nevyčkával na vývoj rozhodovací praxe mongolských orgánů. Pokud by nicméně stěžovatel dospěl přezkoumatelně k závěru, že se na stěžovatelku právní úprava domácího násilí i nadále vztahuje, pak by měl jeho rozhodnutí zrušit z jiného důvodu.

[15] V dalším řízení si stěžovatel musí nejprve ujasnit, zda na stěžovatelku dopadá nebo nedopadá úprava domácího násilí. V případě kladného závěru vyhodnotí tamní situaci nikoliv obecně, nýbrž konkrétně ve vztahu k postihování násilí na ženách v obdobné situaci jako je žalobkyně. Pokud dospěje k závěru, že právní úprava domácího násilí na žalobkyni nedopadá, zjistí, jaká právní úprava se žalobkyně skutečně týká. Bude zjišťovat nejen formální právní úpravu, ale také zda je ze strany orgánů veřejné moci poskytována ženám v obdobné situaci ochrana a zejména zda jsou opatření ochrany dostatečně efektivní. Teprve na základě těchto zjištění bude možno rozhodnout ve věci žádosti o mezinárodní ochranu.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Ze shora uvedeného je zřejmé, že výrok městského soudu o zrušení rozhodnutí stěžovatele byl správný, nicméně byl opřen o nepřiléhavé odůvodnění. Rozšířený senát v usnesení ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, k možnosti Nejvyššího správního soudu nahradit nesprávné odůvodnění jinak správně zrušujícího výroku městského soudu uvedl: *„Zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu,*

ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“

[17] V tomto případě důvody, na nichž městský soud své rozhodnutí založil, v podstatné míře neobstojí. V takovém případě bylo podle závěrů rozšířeného senátu na místě rozsudek zrušit a věc mu vrátit k dalšímu jednání. Uvedené závěry však byly učiněny před účinností novely soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., která v § 110 odst. 2 písm. a) zavedla možnost současně se zrušením rozhodnutí krajského (městského) soudu zrušit i rozhodnutí správního orgánu. Po této novele tedy není důvodu vracet věc městskému soudu, pokud je zřejmé, že, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, by pouze musel tyto důvody převzít a opětovně napadené rozhodnutí zrušit.

[18] Protože již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení stěžovatelova rozhodnutí, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i je a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.).

[19] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.).

[20] Úspěch ve věci se posuzuje dle osudu žalobou napadeného správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že výsledkem soudního přezkumu před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, je nutno konstatovat, že žalobkyně měla ve věci plný úspěch. V takovém případě je žalovaný povinen jí i její zástupkyni dle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahradit náhradu nákladů řízení před soudem.

[21] Náklady řízení jsou tvořeny pouze hotovými výdaji, neboť zástupkyně žalobkyně nemá právo na odměnu za zastupování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2008, čj. 4 Azs 51/2008-79). Hotové výdaje žalobkyně tvoří poštovné ve výši 46 Kč a 38 Kč. Povinnost hradit soudní poplatek žalobkyni nevznikla. Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem žalobkyni taktéž nevznikly. Hotové výdaje v celkové výši 84 Kč je žalovaný povinen uhradit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 12. června 2018

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu