

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **C. M. T.**, zastoupena JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem se sídlem Ovenecká 78/33, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2020, čj. OAM-262/LE-LE18-K01-PD3-2011, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2021, čj. 13 Az 36/2020-33,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2021, čj. 13 Az 36/2020-33, **se ruší**.

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2020, čj. OAM-262/LE-LE18-K01-PD3-2011, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalobkyni **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

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

V. Ustanovenému zástupci žalobkyně, advokátu JUDr. Maroši Matiaškovi, LL.M., **se přiznává** za řízení o kasační stížnosti odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **8 228 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zastavil řízení o prodloužení doplňkové ochrany žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podle § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“), neboť se stěžovatelka nedostavila dne 19. 6. 2020 k pohovoru o prodloužení doplňkové ochrany. Proti tomuto rozhodnutí podala následně

stěžovatelka u Městského soudu v Praze žalobu, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[2] Městský soud uvedl, že žalovaný považoval provedení pohovoru za nezbytné, jelikož se potřeboval dotázat stěžovatelky na přesné informace, na základě kterých dospěla k závěru, že i po změně poměrů v zemi původu je i nadála ohrožena vážnou újmou v případě jejího návratu do země. Žalovaný odeslal předvolání k dostavení se k pohovoru na adresu, na které byla stěžovatelka k tomuto datu hlášena. Jelikož stěžovatelka nebyla na této adrese 20. 5. 2020 zastižena, byla písemnost téhož dne uložena na příslušné provozovně držitele poštovní licence. Písemnost si však v zákonné lhůtě 10 dní nevyzvedla. Dnem doručení tak byl poslední den této lhůty, tj. 1. 6. 2020. Žalovaný se pokusil písemnost doručit v souladu se zákonnou úpravou. Na tom nemůže nic změnit tvrzení stěžovatelky, že danou situaci nezavinila. Bylo na ní, aby si doručení písemnosti na jí poskytnuté adrese jakýmkoliv spolehlivým způsobem zajistila. Stěžovatelka namísto toho pouze konstatovala, že její poštovní schránku nebylo možné otevřít, aniž by zajistila nápravu. Navíc sama v žádosti o informace a vysvětlení situace ze dne 24. 2. 2020 uvedla, že s poštovní schránkou již nebude v budoucnu problém a že její adresa je stále stejná. Žalovaný proto v dobré víře nepřistoupil k jinému způsobu kontaktování stěžovatelky. Tvrzení stěžovatelky nelze podřadit pod „závažné důvody“ ve smyslu § 25 písm. d) zákona o azylu. Nejednalo se o skutečnost nezávislou na vůli stěžovatelky. Pro účely § 25 písm. d) zákona o azylu je nerozhodné, zda bylo stěžovatelce doručeno předvolání k pohovoru náhradním způsobem. Podstatné je pouze to, že se stěžovatelka bez závažného důvodu k pohovoru nedostavila. I jediné nedostavení se k pohovoru může vést k zastavení řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, podle jejího obsahu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[4] Kasační stížnost podle ní podstatně přesahuje její vlastní zájmy, neboť se týká právní otázky, která nebyla řešena Nejvyšším správním soudem, a to otázky, zda lze rozhodnout o zastavení řízení podle § 25 písm. d) zákona o azylu v řízení o prodloužení doplňkové ochrany. Podle stěžovatelky se dotčené ustanovení týká pouze žadatele o mezinárodní ochranu, nikoliv osoby požívající doplňkové ochrany. Zákon o azylu mezi těmito osobami rozlišuje. Je rozdíl, jestli se k pohovoru nedostaví žadatel o mezinárodní ochranu nebo osoba požívající doplňkové ochrany. V případě žadatele o mezinárodní ochranu totiž nebude mít správní orgán bez pohovoru žádné informace o azylovém příběhu a důvodech, pro které o mezinárodní ochranu žádá, kdežto u osoby požívající doplňkové ochrany je již minimálně jednou zjistil. Pokud se pro neposkytnutí součinnosti ze strany osoby požívající doplňkové ochrany nepodaří správnímu orgánu odstranit pochybnosti o stavu věci, lze využít zásad správního a azylového práva (například zásady v pochybnostech ve prospěch) a za jejich pomoci vydat rozhodnutí ve věci. Žalovaný měl proto ve věci rozhodnout meritorně na základě spisového materiálu.

[5] Stěžovatelka dále spatřuje zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do jejího hmotněprávního postavení, v tom, že žalovaný bez dalšího zastavil řízení namísto toho, aby vzal v úvahu okolnosti, pro které se stěžovatelka k pohovoru nedostavila, a vyhodnotil

jejich závažnost. Žalovaný měl vyvinout více úsilí, aby stěžovatelku kontaktoval. Stěžovatelka nevěděla, že byl pohovor nařízen, a kdy se měl konat, neboť se jí nepodařilo včas vyzvednout předvolání. Nemohla totiž pro technické důvody a nutnou součinnost s pronajímatelem otevřít poštovní schránku v místě jejího bydliště. V minulosti s ní nebyl veden pohovor v rámci řízení o prodloužení doplňkové ochrany. Vždy došlo k jejímu prodloužení bez potřeby pohovoru. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný a nemá oporu ve správním spise, neboť se městský soud nevěnoval okolnostem, pro které se stěžovatelka k pohovoru nedostavila. Obdobně je nepřezkoumatelné i rozhodnutí žalovaného. Otázka zavinění hraje roli při posouzení, zda bylo možné řízení zastavit. Stěžovatelka se totiž k písemnosti nemohla dostat z objektivních důvodů bez jakéhokoliv přičinění nebo nedbalosti. Řízení může být zastaveno jenom tehdy, pokud se žadatel nedostavil k pohovoru minimálně po dvou předvoláních.

[6] Pochybení při výkladu procesního práva pak spatřuje v otázce nezbytnosti provedení pohovoru, jestliže spisový materiál obsahoval důvody, které v minulosti uvedla v řízeních ve věcech mezinárodní ochrany, a také informace o zemi původu. Stěžovatelka zaslala žalovanému přípis, ve kterém vysvětlila, proč by jí měla být doplňková ochrana prodloužena. Tyto podklady a celý spisový materiál k její osobě považuje za zcela dostatečné pro vydání meritorního rozhodnutí v její věci bez provedení pohovoru. Pokud žalovaný považoval provedení pohovoru za nezbytné pro zjištění stavu věci, nebylo nikdy z jeho strany vysvětleno, alespoň obecně, k jakým skutečnostem potřeboval poskytnout od stěžovatelky další vysvětlení. Napadená rozhodnutí jsou proto nepřezkoumatelná také z toho důvodu, že lpí na provedení pohovoru, nicméně neposkytují žádné vysvětlení, v čem spočívala nezbytnost jeho provedení. Rovněž neposkytují žádnou argumentaci k možnosti věcně rozhodnout pouze na základě informací ze spisu.

[7] Závěrem stěžovatelka shrnula důvody, pro které by jí měla být doplňková ochrana prodloužena.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka byla několikrát informována o tom, že má žalovaný úmysl s ní provést pohovor. Očekával proto, že vyvine určitou snahu se o termínu plánovaného pohovoru informovat. To však stěžovatelka neučinila, výzvu si nepřevzala a k pohovoru se nedostavila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda je kasační stížnost přijatelná podle § 104a odst. 1 s. ř. s., tedy jestli svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatelky, neboť se jedná o věc mezinárodní ochrany. Institut přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany (azylu) vymezil Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. Dle uvedeného rozhodnutí kasační stížnost přesahuje vlastní zájmy stěžovatele mimo jiné tehdy, jestliže *„by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.“*

[10] Stěžovatelka v žalobě mj. namítala, že žalovaný neměl zastavit řízení po nedoručení jedné výzvy. Měl rozhodnout věcně, a nikoliv zastavit řízení z procesních důvodů, jestliže

mu sama navíc poskytla informace nezbytné ke zjištění skutečného stavu věci. Přestože tedy stěžovatelka v žalobě výslovně nenamítala nemožnost zastavení řízení o žádosti o prodloužení doplňkové ochrany podle § 25 písm. d) zákona o azylu, měl se městský soud s ohledem na žalobní námitky zabývat tím, zda dané ustanovení vůbec dopadá na žadatele o prodloužení doplňkové ochrany. Soud ve správním soudnictví totiž i bez námitky zkoumá, zda právní předpis nebo jeho ustanovení, která byla použita a jejichž nezákonná aplikace je namítána, na věc skutečně dopadají (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, *NATO HQ*). Z napadeného rozsudku implicitně vyplývá, že městský soud shledal § 25 písm. d) zákona o azylu na případ stěžovatelky použitelným, neboť jej bez dalšího na věc aplikoval. Jak však bude rozvedeno dále, ustanovení § 25 písm. d) zákona o azylu na věc stěžovatelky nedopadá. Použití § 25 písm. d) zákona o azylu pak mělo za následek nesprávné posouzení otázky, zda měl žalovaný o žádosti stěžovatelky o prodloužení doplňkové ochrany věcně rozhodnout. Tato otázka zároveň nebyla dosud v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena. Soud proto shledal kasační stížnost přijatelnou.

[11] Soud proto přistoupil k věcnému přezkumu kasační stížnosti a dospěl k závěru, že je důvodná.

[12] Zabýval se nejprve vytýkanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), kterou stěžovatelka spatřuje v tom, že se městský soud nevěnoval okolnostem, pro které se nedostavila k pohovoru, a že nevysvětlil, proč bylo nezbytné pohovor provést a proč nebylo možné rozhodnout věcně pouze na základě informací ze správního spisu. Ze stejných důvodů považuje za nepřezkoumatelné rovněž rozhodnutí žalovaného. Vlastní přezkum rozhodnutí je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které pro chybějící odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91).

[13] Nejvyšší správní soud shledal námitku nepřezkoumatelnosti nedůvodnou. Žalovaný v rozhodnutí jednoznačně uvedl, proč považoval za nezbytné provést osobní pohovor. Konkrétně uvedl, že bylo *„nutné se žadatelky dotázat na přesné informace, na základě kterých dospěla k závěru, že i po změně poměrů v zemi je konkrétně ona i nadále ohrožena vážnou újmou v případě svého návratu do vlasti, a zjistit, zdali v případě žadatelky nenastaly takové změny osobní situace, které by bylo nutné v rámci řízení o prodloužení její doplňkové ochrany rovněž vzít v úvahu.“* Tento důvod následně vzal v úvahu městský soud v bodě 18 napadeného rozsudku (blíže rekapitulováno v bodě [2] tohoto rozsudku). Nelze rovněž vytknout žalovanému, že se nezabýval okolnostmi, pro které se stěžovatelka nedostavila k pohovoru. Ze správního spisu totiž nevyplývá, že by je stěžovatelka po termínu pohovoru žalovanému jakkoliv sdělila. Poprvé je uvedla až v žalobě, přičemž městský soud se s nimi vypořádal v bodě 25 napadeného rozsudku (viz bod [2] tohoto rozsudku). Lze nicméně souhlasit se stěžovatelkou, že se městský soud a ani žalovaný nezabývali tím, zda nebylo možné rozhodnout věcně o žádosti o prodloužení doplňkové ochrany. To je však dáno tím, že shledali použitelným § 25 písm. d) zákona o azylu i na řízení o žádosti o

prodloužení doplňkové ochrany, který věcné přezkoumání vylučuje. Nejde tudíž o rozhodnutí nepřezkoumatelná ani z tohoto důvodu.

[14] Rozhodnutí žalovaného je srozumitelné a jsou z něj seznatelné důvody, pro které žalovaný řízení o prodloužení doplňkové ochrany zastavil. Městský soud tak přezkoumal rozhodnutí, které bylo k přezkoumání způsobilé. Z napadeného rozsudku je zároveň zřejmé, jakými úvahami se městský soud při posuzování věci řídil, odůvodnění rozsudku je srozumitelné a opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj patrné, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud proto rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným neshledal a přistoupil k věcnému hodnocení uplatněných námitek.

[15] Stěžovatelka namítá, že řízení o prodloužení doplňkové ochrany nelze zastavit podle § 25 písm. d) zákona o azylu. Ten se totiž týká pouze žadatele o mezinárodní ochranu, nikoliv osoby požívající doplňkové ochrany. Žalovaný měl proto rozhodnout o žádosti o prodloužení doplňkové ochrany věcně na základě správního spisu.

[16] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 4. 2017, čj. OAM-262/LE-LE18-K01-PD2-2011, které nabylo právní moci dne 25. 5. 2017, prodloužil doplňkovou ochranu stěžovatelky o dobu 24 měsíců. Stěžovatelka následně znovu požádala o prodloužení doplňkové ochrany podáním ze dne 10. 4. 2019, které bylo žalovanému doručeno 15. 4. 2019. Žalovaný předvolal stěžovatelku k pohovoru ve věci mezinárodní ochrany na 19. 6. 2020. Předvolání bylo stěžovatelce doručeno fikcí podle § 24 odst. 3 zákona o azylu dne 1. 6. 2020. Ta se k pohovoru nedostavila. Následně žalovaný řízení o žádosti o prodloužení doplňkové ochrany zastavil podle § 25 písm. d) zákona o azylu.

[17] Podle § 53a odst. 4 zákona o azylu platí, že *osoba požívající doplňkové ochrany je oprávněna požádat o prodloužení doby, na kterou je doplňková ochrana udělena. Tuto žádost musí osoba požívající doplňkové ochrany podat nejpozději 30 dnů před uplynutím doby, na níž je jí doplňková ochrana udělena. Pokud podání žádosti o prodloužení doplňkové ochrany ve stanovené lhůtě zabrání důvody na vůli osoby požívající doplňkové ochrany nezávislé, je oprávněna tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po odpadnutí těchto důvodů. Ministerstvo prodlouží dobu, po kterou je udělena doplňková ochrana, v případě, že osobě požívající doplňkové ochrany i nadále hrozí vážná újma (§ 14a) a nenastanou-li důvody pro její odejmutí (§ 17a). Doplňková ochrana se prodlouží nejméně o 2 roky; je-li důvodné nebezpečí, že by osoba požívající doplňkové ochrany mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ho již narušuje, prodlouží se doplňková ochrana o 1 rok. Při prodlužování doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny se postupuje obdobně.*

[18] Podle § 23 odst. 7 téhož zákona dále platí, že *je-li to nezbytné ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je ministerstvo oprávněno provést pohovor i s jiným účastníkem řízení uvedeným v § 20; odstavce 1 a 3 až 6 se použijí obdobně.*

[19] Podle § 20 odst. 1 zákona o azylu je účastníkem řízení *a) žadatel o udělení mezinárodní ochrany, b) azylant, c) osoba požívající doplňkové ochrany, d) osoba, v jejímž*

případě se vede řízení o předání do příslušného státu, nebo e) cizinec, o kterém to stanoví tento zákon.

[20] Podle § 25 písm. d) zákona o azylu platí, že *řízení se zastaví, jestliže žadatel o udělení mezinárodní ochrany se bez závažného důvodu nedostavil k poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany nebo k pohovoru nebo neposkytuje informace nezbytné pro zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.*

[21] Podle čl. 28 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“) platí, že *existuje-li důvod se domnívat, že žadatel o mezinárodní ochranu vzal konkludentně svou žádost zpět nebo od ní odstoupil, zajistí členské státy, aby rozhodující orgán rozhodl buď o zastavení posuzování žádosti, nebo o jejím zamítnutí v případě, že rozhodující orgán považuje žádost za nedůvodnou na základě přiměřeného posouzení její věcné stránky podle článku 4 směrnice 2011/95EU. Členské státy mohou vycházet z domněnky, že žadatel vzal konkludentně svou žádost o mezinárodní ochranu zpět nebo od ní odstoupil, zejména pokud se zjistilo, že nereagoval na žádosti o poskytnutí údajů nezbytných pro žádost podle článku 4 směrnice 2011/95EU nebo se nedostavil k osobnímu pohovoru podle článků 14 až 17 této směrnice, ledaže žadatel v přiměřené lhůtě prokáže, že k tomu došlo z důvodů, které nemohl ovlivnit.*

[22] Podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu platí, že *pro účely tohoto zákona se rozumí žadatelem o udělení mezinárodní ochrany cizinec, který podal v České republice žádost o udělení mezinárodní ochrany, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany má dále cizinec po dobu běhu lhůty pro podání žaloby podle § 32 a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle soudního řádu správního, má-li tato žaloba odkladný účinek nebo do vydání usnesení krajského soudu o nepřiznání odkladného účinku, pokud o něj cizinec požádal. Postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany má dále cizinec, který požádal o udělení mezinárodní ochrany v jiném státě, který je vázán přímo použitelným předpisem Evropské unie, a Česká republika jej převzala na své území za účelem posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany.*

[23] Podle § 2 odst. 3 téhož zákona dále platí, že *osobou požívající doplňkové ochrany se rozumí cizinec, kterému byla udělena doplňková ochrana, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení nebo prodloužení doplňkové ochrany. Osobou požívající doplňkové ochrany se rozumí dále cizinec, který podal v době platnosti rozhodnutí o udělení nebo prodloužení doplňkové ochrany žádost o prodloužení doplňkové ochrany, a to do doby nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva o této žádosti.*

[24] Pohovor představuje významný nástroj pro zjištění azylově relevantních informací od žadatele o udělení mezinárodní ochrany a pro bezprostřední vnímání azylového příběhu správním orgánem. Protokol o pohovoru je proto jedním z důležitých podkladů pro rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu [§ 23c písm. b) zákona o azylu] a je na žadateli, aby se k pohovoru dostavil a v jeho rámci sdělil správnímu orgánu všechny skutečnosti, které považuje za rozhodné pro udělení mezinárodní ochrany. Pakliže se žadatel o udělení mezinárodní ochrany k pohovoru bez závažného důvodu nedostaví, je jeho jednání považováno za konkludentní zpětvzetí žádosti o mezinárodní ochranu, pro

které správní orgán řízení zastaví [§ 25 písm. d) zákona o azylu ve spojení s čl. 28 odst. 1 písm. a) procedurální směrnice].

[25] Stěžovatelka podala žádost o prodloužení doplňkové ochrany v době platnosti rozhodnutí žalovaného o prodloužení platnosti doplňkové ochrany (blíže zrekapitulováno v bodě [16] tohoto rozsudku). Byla tak podle § 2 odst. 3 zákona o azylu osobou požívající doplňkové ochrany až do doby nabytí právní moci rozhodnutí žalovaného o této žádosti. Je proto vyloučeno, aby byla současně považována za žadatele o mezinárodní ochranu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, jestliže jí svědčilo pro ni výhodnější právní postavení osoby požívající doplňkové ochrany. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval tím, zda § 25 písm. d) zákona o azylu nelze analogicky použít i na řízení o žádosti osoby požívající doplňkové ochrany o její prodloužení. Pakliže by jej nešlo použít, nemohl žalovaný řízení zastavit pro nedostavení se k pohovoru a byl povinen rozhodnout o žádosti o prodloužení doplňkové ochrany věcně.

[26] Požádá-li osoba požívající doplňkové ochrany o prodloužení doby, na kterou jí byla doplňková ochrana udělena, je žalovaný oprávněn obdobně jako s žadatelem o udělení mezinárodní ochrany i s touto osobou provést pohovor, je-li to nezbytné ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti [§ 53a odst. 4 ve spojení s § 23 odst. 7 a s § 20 odst. 1 písm. c) zákona o azylu]. Účelem pohovoru v případě žádosti o prodloužení doplňkové ochrany tak je zjistit, zda nadále hrozí osobě požívající doplňkové ochrany vážná újma podle § 14a zákona o azylu nebo zda nenastaly důvody pro odejmutí doplňkové ochrany podle § 17a zákona o azylu, jestliže správní orgán má důvodné pochybnosti o stavu věci zejména s ohledem na případné změny poměrů v zemi původu. Osobě požívající doplňkové ochrany je při pohovoru dána možnost pochybnosti správního orgánu rozptýlit ve prospěch případného prodloužení doplňkové ochrany. Je proto v jejím zájmu, aby se pohovoru zúčastnila. Zákon o azylu však výslovně neřeší následky spojené s nedostavením se této osoby na pohovor, jako tomu je v případě žadatele o udělení mezinárodní ochrany (viz bod [24] tohoto rozsudku).

[27] Ze samotného textu § 25 písm. d) zákona o azylu totiž vyplývá, že se zastavení řízení pro nedostavení se k pohovoru týká pouze žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Zákon o azylu navíc důsledně rozlišuje mezi žadatelem o udělení mezinárodní ochrany a osobou požívající doplňkové ochrany. To je zřejmé i ze samotného § 25 tohoto zákona, který v jednotlivých písmenech rozlišuje, zda se zastavení řízení týká žadatele o udělení mezinárodní ochrany, nebo všech účastníků řízení ve smyslu § 20 odst. 1 zákona o azylu, a tedy i osoby požívající doplňkové ochrany. Ostatně zákon o azylu v tomto směru také rozděluje přestupky fyzických osob v § 93 podle jednotlivých účastníků řízení, přičemž porušení povinnosti dostavit se k pohovoru podle § 23 odst. 4 zákona o azylu je přestupkem toliko v případě žadatele o udělení mezinárodní ochrany, nikoliv osoby požívající doplňkové ochrany [srov. § 93 odst. 3 písm. b) a § 93 odst. 5 zákona o azylu]. Již tyto skutečnosti tak nasvědčují tomu, že zákon o azylu spojuje nepříznivé procesní a sankční následky s nedostavením se k pohovoru pouze s žadatelem o udělení mezinárodní ochrany.

[28] Tomuto závěru svědčí i unijní úprava. Procedurální směrnice v případě řízení o odnětí statusu mezinárodní ochrany, jímž je ve smyslu čl. 2 písm. o) této směrnice mj.

rozhodnutí příslušného orgánu o zamítnutí prodloužení platnosti statusu doplňkové ochrany, zakotvuje povinnost členského státu zajistit, aby dotyčná osoba měla příležitost, aby při osobním pohovoru nebo v písemném prohlášení uvedla důvody, proč by jí neměl být status mezinárodní ochrany odňat [čl. 45 odst. 1 písm. b) procedurální směrnice]. S její neúčastí na pohovoru na rozdíl od shora uvedeného čl. 28 odst. 1 písm. a) procedurální směrnice nespojuje žádné nepříznivé procesní následky (tedy například v podobě zastavení řízení). Současně podle čl. 19 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 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 (dále jen „kvalifikační směrnice“), prokazuje v jednotlivém případě členský stát, který status doplňkové ochrany přiznal, že dotyčná osoba přestala být osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu. V této souvislosti má dotyčná osoba pouze povinnost v souladu s čl. 4 odst. 1 kvalifikační směrnice sdělit všechny významné skutečnosti a poskytnout všechny související dokumenty, které má k dispozici [§ 53b písm. a) zákona o azylu]. Důkazní břemeno však leží primárně na příslušném členském státu.

[29] Procesní aktivita na straně osoby požívající doplňkové ochrany je tak s ohledem na rozložení důkazního břemene v řízení o žádosti o prodloužení doplňkové ochrany podstatně nižší, než v případě řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, ve kterém je to naopak žadatel o udělení mezinárodní ochrany, kdo musí tvrdit relevantní skutečnosti odůvodňující její udělení (zejména v průběhu osobního pohovoru). V tomto směru je tak i v souladu s unijní úpravou, pokud zákon o azylu nespojuje s nedostavením se osoby požívající doplňkové ochrany na pohovor závažný procesní následek, kterým je zastavení řízení bez věcného projednání žádosti. Je totiž primárně na správním orgánu, aby s ohledem na čl. 19 odst. 4 kvalifikační směrnice prokázal, že důvody pro prodloužení doplňkové ochrany již netrvají. Z čl. 45 odst. 1 písm. b) procedurální směrnice zároveň vyplývá, že účast osoby požívající doplňkové ochrany na pohovoru je koncipována jako její právo, nikoliv jako povinnost. Nevyužití práva tak pro ni sice může mít nepříznivé důsledky v tom směru, že se připraví o možnost vyjádřit se osobně k tomu, proč by jí neměl být status mezinárodní ochrany odňat, ale není důvod jí sankcionovat i procesně.

[30] Vyplývá-li proto z § 25 písm. d) zákona o azylu, že se zastavení řízení pro nedostavení se k pohovoru týká pouze žadatele o udělení mezinárodní ochrany, nelze nepřípustně rozšiřovat použití tohoto důvodu pro zastavení řízení analogicky na osobu požívající doplňkové ochrany, jestliže zákon o azylu a ani procedurální směrnice s tímto nepříznivým následkem vylučujícím věcný přezkum žádosti o prodloužení doplňkové ochrany u osoby požívající doplňkové ochrany nepočítají.

[31] Nejvyšší správní soud proto na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že § 25 písm. d) zákona o azylu je třeba vykládat tak, že se vztahuje pouze na žadatele o udělení mezinárodní ochrany, jak také předpokládá čl. 28 odst. 1 písm. a) procedurální směrnice, a nikoliv také na osobu požívající doplňkové ochrany.

[32] Pakliže by zákon o azylu výslovně umožňoval zastavit řízení i v případě osoby požívající doplňkové ochrany v řízení o žádosti o její prodloužení, bylo by sporné, zda by takováto zákonná úprava byla vůbec v souladu s čl. 5 procedurální směrnice, dle kterého

členské státy mohou zavést nebo ponechat v platnosti příznivější normy pro řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany, jsou-li tyto normy slučitelné s touto směrnicí. Zákon o azylu totiž nemůže stanovit přísnější úpravu pro řízení o žádosti o prodloužení doplňkové ochrany, než kterou stanoví procedurální směrnice obecně pro řízení o odnětí mezinárodní ochrany. Jelikož je však § 25 písm. d) zákona o azylu v současném znění evidentně v souladu s procedurální směrnicí, soud se touto otázkou nezabýval.

[33] Nejvyšší správní soud si je v této souvislosti vědom rozsudku NSS ze dne 21. 5. 2014, čj. 2 Azs 32/2014-25, ze kterého implicitně vyplývá, že soud shledal § 25 písm. d) zákona o azylu použitelným i v případě zastavení řízení o žádosti o prodloužení doplňkové ochrany. Nicméně 2. senát rozhodoval v této věci podle zákona o azylu ve znění účinném do 17. 12. 2015, který osobu požívající doplňkové ochrany definoval v § 2 odst. 7 jako cizince, *který nesplňuje důvody pro udělení azylu podle tohoto zákona, ale byla mu udělena doplňková ochrana, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany.* Tato definice tak neřešila, jak se nahlíží na cizince, který podal v době platnosti rozhodnutí o udělení nebo prodloužení doplňkové ochrany žádost o prodloužení doplňkové ochrany. Z důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, současně vyplývá, že § 2 odst. 3 zákona o azylu ve znění účinném od 18. 12. 2015 *„doplňuje částečně stávající definici osoby s udělenou doplňkovou ochranou o situaci, kdy cizinec je stále v postavení osoby s přiznanou doplňkovou ochranou, pokud podá žádost o prodloužení doplňkové ochrany v době platnosti předchozího rozhodnutí o udělení nebo prodloužení doplňkové ochrany. K doplnění definice bylo přikročeno kvůli praktickým problémům a nejasnostem, jaké má osoba s udělenou doplňkovou ochranou po dobu řízení o prodloužení doplňkové ochrany právní postavení.“* V době, kdy rozhodoval 2. senát, tak bylo sporné, zda žadatel o prodloužení doplňkové ochrany má postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany, nebo osoby požívající doplňkové ochrany. Tato otázka sice nebyla v dané věci předmětem sporu, 2. senát si ji při vědomí shora citovaného usnesení *NATO HQ* však zjevně implicitně vyložil tak, že daný cizinec měl postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany, neboť žádost o prodloužení doplňkové ochrany se svou povahou fakticky blíží žádosti o mezinárodní ochranu. Novelou zákona o azylu však zákonodárce jednoznačně stanovil, že osoba požívající doplňkové ochrany, která podala žádost o její prodloužení, postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany nemá, nýbrž zůstává nadále osobou požívající doplňkové ochrany až do právní moci rozhodnutí o této žádosti. Jelikož Nejvyšší správní soud rozhoduje v nyní projednávané věci za změněné právní úpravy, která jednoznačně vyřešila právní postavení osoby požívající doplňkové ochrany při podání žádosti o její prodloužení, neshledal rozhodující senát důvod předložit věc k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, přestože jeho závěry jsou odlišné od závěrů implicitně plynoucích z rozsudku sp. zn. 2 Azs 32/2014.

[34] Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že řízení o žádosti o prodloužení doplňkové ochrany nelze zastavit podle § 25 písm. d) zákona o azylu, pakliže se osoba požívající doplňkové ochrany nedostavila na pohovor, je nadbytečné, aby se dále zabýval tvrzenými okolnostmi, pro které se stěžovatelka k pohovoru nedostavila, jakož i otázkou, zda měl případně žalovaný stěžovatelku předvolat k pohovoru více než jednou. Zároveň

by bylo předčasné zabývat se tvrzenými důvody, pro které by měla být doplňková ochrana stěžovatelce prodloužena, jestliže předmětem přezkumu před správními soudy bylo rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení.

[35] Městský soud zatížil napadený rozsudek nezákonností tím, že shledal § 25 písm. d) zákona o azylu použitelným na případ stěžovatelky, která měla právní postavení osoby požívající doplňkové ochrany. Nejvyšší správní soud proto rozsudek městského soudu zrušil spolu s rozhodnutím žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém bude na něm, aby se žádostí stěžovatelky o prodloužení doplňkové ochrany věcně zabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k názoru, že kasační stížnost je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že by městský soud vázán názorem Nejvyššího správního soudu mohl žalobě pouze vyhovět, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. tak, že současně zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný postupovat podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku.

[37] 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.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Z tohoto hlediska byla úspěšná stěžovatelka, nicméně jí v řízení před městským soudem ani v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, a Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že se stěžovatelce náhrada nákladů nepřiznává. Žalovaný v řízení úspěšný nebyl, a právo na náhradu nákladu tudíž nemá.

[38] Stěžovatelce byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2021, čj. 8 Azs 50/2021-33, ustanoven zástupcem advokát, JUDr. Maroš Matiaško, LL.M. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přiznal ustanovenému zástupci za řízení o kasační stížnosti odměnu za dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 2 x 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 2 x 300 Kč. Odměna ustanoveného zástupce tak činí 6 800 Kč. Jelikož ustanovený zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 1 428 Kč, celkem tak činí částku 8 228 Kč. Tato odměna a náhrada hotových výdajů mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

pokračování

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

V Brně 23. června 2021

Petr Mikeš
předseda senátu