ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **D. A.**, zastoupen Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 6, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2022, č. j. OAM-797/ZA-ZA11-K11-2021, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 8. 2022, č. j. 18 Az 13/2022-22,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný udělil žalobci napadeným rozhodnutím mezinárodní ochranu ve formě doplňkové ochrany podle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“), a to na dobu 24 měsíců.

[2] Proti napadenému rozhodnutí žalobce brojil u Krajského soudu v Ostravě, který rozhodnutí zrušil v té části, v níž nebyl žalobci udělen azyl podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud přisvědčil žalobci, že měl právo vyjádřit se k podkladům pro vydání napadeného rozhodnutí podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř."), neboť jeho žádosti o mezinárodní ochranu žalovaný vyhověl pouze částečně a nikoli v plném rozsahu. Žadatelé o mezinárodní ochranu se prvotně domáhají udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu podle § 12, 13 nebo 14 zákona o azylu, což dokládá i posloupnost posuzování podmínek, jež začíná vždy úvahou o tom, zda lze žadateli udělit mezinárodní ochranu ve formě azylu, a až nejsou-li naplněny důvody pro udělení azylu, posuzuje se splnění důvodů pro udělení doplňkové ochrany. Závěru o tom, že udělením doplňkové ochrany je žádosti vyhověno pouze částečně, svědčí dle krajského soudu také to, že je možné dělit výrok o (ne)udělení mezinárodní ochrany a (ne)udělení ochrany doplňkové, což koresponduje se závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2022, sp. zn. IV. ÚS 1642/21.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel") napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatel má za to, že žalobci vyhověl v plném rozsahu, a žalobce proto neměl právo vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí před jeho vydáním podle § 36 odst. 3 s. ř. Azyl a doplňková ochrana totiž představují dvě svébytné formy mezinárodní ochrany a udělením doplňkové ochrany je žádosti vyhověno zcela. Z toho rovněž vyplývá, že by stěžovatel nepřihlížel k námitkám, které by mohly být uplatněny při seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, neboť se uplatní koncentrační zásada obsažená v zákoně o azylu před obecnou úpravou obsaženou v § 36 odst. 3 s. ř.

[5] Stěžovatel dále uvedl, že krajský soud do napadeného rozsudku zkopíroval argumentaci obsaženou v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 Azs 54/2021-30. Přitom ale z daného usnesení vyplývá, že doplňková ochrana nepředstavuje nahrazení nebo rozšíření institutu azylu, ale uplatní se pouze tehdy, pokud žadatel podmínky pro udělení azylu nesplňuje. Z tohoto odůvodnění stěžovatel dovozuje, že udělení mezinárodní ochrany v jedné z jeho forem nelze považovat za částečné. Subsidiarita doplňkové ochrany se uplatní pouze ve významu posloupnosti posuzování podmínek pro udělení azylu a doplňkové ochrany, nikoli ve významu posuzování z pohledu „částečnosti" vyhovění žádosti.

[6] Přijatelnost kasační stížnosti stěžovatel spatřuje v tom, že kasační stížnost se týká otázek, které dosud nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, popř. ve skutečnosti, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva a nerespektoval ustálenou judikaturu kasačního soudu.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, včasná a podaná oprávněnou osobou. Jedná se však o věc, v níž před krajským soudem rozhodovala specializovaná samosoudkyně, a v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. je proto nejprve nutné posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního kasační soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS., v němž vymezil podmínky, za kterých je kasační stížnost přijatelná.

[9] O přijatelnou kasační stížnost se bude 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; 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; 4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[10] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost jako **přijatelnou**. Otázkou, zda je udělení mezinárodní ochrany ve formě doplňkové ochrany úplným či částečným vyhověním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, se totiž dosud Nejvyšší správní soud ve své judikatuře nezabýval.

[11] Kasační soud přikročil k věcnému posouzení námitek stěžovatele a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[12] Podle § 28 odst. 1 zákona o azylu *mezinárodní ochrana se udělí ve formě azylu nebo doplňkové ochrany; shledá-li ministerstvo při svém rozhodování, že jsou naplněny důvody pro udělení azylu podle § 12, 13 nebo 14, udělí azyl přednostně*.

[13] Podle § 36 odst. 3 věty první s. ř. *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se* ***netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje****, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal*.

[14] Po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany žadatel během poskytnutí údajů k žádosti, pohovorů k žádosti i jindy v průběhu celého řízení tvrdí, popř. dokazuje skutečnosti, které dle něj svědčí o důvodech pro udělení jedné z forem mezinárodní ochrany. Správní orgán následně rozhodne, zda žadateli udělí azyl, či doplňkovou ochranu, či zda mezinárodní ochranu neudělí v žádné formě. Přestože žádost nesměřuje k udělení konkrétní formy mezinárodní ochrany, může nastat následující situace. V průběhu řízení může žadatel tvrdit skutečnosti, které dle něj svědčí o existenci důvodů pro udělení azylu, avšak správní orgán tyto důvody neshledá. Dospěje však k závěru, že existují důvody pro udělení doplňkové ochrany. Azyl je přitom vyšší formou mezinárodní ochrany, jejíž držitelé mají vyšší standard práv oproti osobám požívajícím doplňkové ochrany (srov. Peers, Steve. EU Justice and Home Affairs Law: Volume I: EU Immigration and Asylum Law. Oxford: Oxford University Press 2016, s. 278). Osoba požívající doplňkové ochrany

není na rozdíl od azylanta povinna po uplynutí doby, na kterou byla mezinárodní ochrana udělena, žádat o její prodloužení (viz § 53a odst. 4 zákona o azylu). Azylanti mají rovněž výhodnější postavení při slučování rodin, neboť pouze příbuzní azylanta jsou oprávněni podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území (viz § 42a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů). Situaci, kdy se žadatel domnívá, že by mu měl být udělen azyl, který je vyšší formou mezinárodní ochrany a se kterým se pojí vyšší standard práv, avšak správní orgán dospěje na základě podkladů shromážděných během řízení k závěru, že jsou naplněny podmínky toliko pro udělení doplňkové ochrany, lze proto jednoznačně označit za toliko částečné vyhovění žádosti o udělení mezinárodní ochrany. V souladu s § 36 odst. 3 s. ř. je proto nutné žadatele před vydáním rozhodnutí vyzvat, aby se vyjádřil k podkladům pro vydání rozhodnutí, a dát mu tak prostor, aby se případným doplněním svých tvrzení či dalších podkladů pokusil více podpořit své přesvědčení, že splňuje podmínky pro udělení azylu.

[15] Z výše uvedeného tedy plyne, že pokud je udělena mezinárodní ochrana ve formě doplňkové ochrany, je žádosti o udělení mezinárodní ochrany vyhověno pouze částečně. Tento závěr ostatně potvrzuje i komentářová literatura (viz Komentář k § 28. Chmelíčková, Nataša a Veronika Votočková. Zákon o azylu. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Dostupné v ASPI). V této publikaci se uvádí, že se zakotvuje *„**přednostní udělení azylu před udělením doplňkové ochrany**. Pokud bude zjištěno, že jsou splněny podmínky pro udělení obou typů mezinárodní ochrany, udělí ministerstvo vždy cizinci přednostně azyl a není nutné již odůvodňovat neudělení doplňkové ochrany. Osoba tedy bude benefitovat **z azylu jakožto vyšší formy ochrany**. Platí, že pokud je odnímán azyl, ministerstvo vždy zhodnotí a rozhodne, zda navzdory odnětí azylu nejsou naplněny důvody pro udělení doplňkové ochrany. (...) **pokud je vyhověno pouze částečně, tj. je rozhodnuto o udělení pouze doplňkové ochrany** (...).“*

[16] Pokud stěžovatel namítá, že udělením doplňkové ochrany jakožto jedné z jejích forem je plně vyhověno žádosti o udělení mezinárodní ochrany, vlastně tím tvrdí, že se rozhodnutím o udělení této formy ochrany zcela vyčerpá předmět řízení, tedy že takovým rozhodnutím je žádosti žadatele zcela vyhověno. Takový závěr však nemůže obstát ani s ohledem na přípustnost podání žaloby proti rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany, ve které se žadatel jakožto žalobce bude domáhat toho, že splňuje podmínky pro udělení azylu, a že mu tedy měla být udělena tato forma mezinárodní ochrany. Přestože výrok takového napadeného rozhodnutí stěžovatele standardně obsahuje formulaci „mezinárodní ochrana ve formě doplňkové ochrany se uděluje“ a nikoli již, že mezinárodní ochrana ve formě azylu se neuděluje, tento výsledek řízení ve vztahu k neudělení azylu zahrnuje takový výrok implicitně. Právě proti neudělení azylu, které je vyjádřeno ve výroku o udělení toliko doplňkové ochrany, pak žadatel brojí. Implicitní rozhodnutí o neudělení azylu se pak odráží i v tom, jakým způsobem formulují výrok rozsudku správní soudy, když rozhodují o zrušení rozhodnutí ve vztahu k neudělení azylu. Zatímco ve vztahu k výroku rozhodnutí týkajícího se doplňkové ochrany žalobu zamítají, výrok o neudělení azylu ruší a v této části věc vrací stěžovateli k dalšímu řízení (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS). Jak správně uvedl krajský soud, takový přístup potvrdil i nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2022, sp. zn. IV. ÚS 1642/21. Ve zmiňovaném nálezu Ústavní soud rozhodl, že je v případě vyhovění

žalobě proti rozhodnutí, kterým byla udělena toliko doplňková ochrana, povinností správních soudů rozhodnutí zrušit pouze ve vztahu k části rozhodnutí, kterým nebyl udělen azyl, a v této části vrátit věc stěžovateli k dalšímu řízení, a to s ohledem na princip *in dubio pro libertate* a zásadu zákazu *reformationis in peius*.

[17] Pouze na okraj Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že tímto nálezem Ústavní soud zrušil usnesení kasačního soudu ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 Azs 54/2021-30, ze kterého cituje stěžovatel. Obecné teze obsažené v tomto usnesení, konkrétně že doplňková ochrana nepředstavuje nahrazení nebo rozšíření institutu azylu, ale uplatní se pouze tehdy, pokud žadatel podmínky pro udělení azylu nesplňuje, jsou však jistě nadále použitelné. Nelze z nich nicméně dovodit závěr, že udělení mezinárodní ochrany ve formě doplňkové ochrany je úplným vyhověním žádosti, jak tvrdí stěžovatel.

[18] Kasačnímu soudu není zřejmé, co má stěžovatel na mysli, jestliže tvrdí, že s ohledem na skutečnost, že vůči správnímu řádu je zákon o azylu zákonem speciálním, se uplatní koncentrační zásada a naopak se neuplatní obecná zásada obsažená v § 36 odst. 3 s. ř. Podle § 9 zákona o azylu se na řízení ve věci mezinárodní ochrany použije správní řád, *s výjimkou ustanovení o doručování adresátům zdržujícím se v cizině, o úřední desce, o ustanovení opatrovníka osobám neznámého pobytu a osobám, které se zdržují v cizině, pokud se jim nedaří doručovat, a o ustanovení zástupce pro doručování, a dále ustanovení o umožnění nahlížení do spisu jiným osobám než účastníkům a jejich zástupcům, o ústním jednání, o vydání stejnopisu výroku rozhodnutí na požádání účastníka, o lhůtách pro vydání rozhodnutí, ustanovení o odvolacím řízení a řízení o rozkladu, ustanovení o přezkumném řízení, o obnově řízení a novém rozhodnutí*. Zákon o azylu použití § 36 odst. 3 s. ř. nevylučuje. Je proto povinností stěžovatele dát žadateli o udělení mezinárodní ochrany před vydáním rozhodnutí o jeho žádosti možnost vyjádřit se k podkladům v souladu s tímto ustanovením. Je rovněž povinností žalovaného zabývat se tvrzeními či podklady, které žadatel uvede při seznámení se s poklady pro vydání rozhodnutí, využije-li tohoto práva.
[19] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že udělení doplňkové ochrany nelze považovat za úplné vyhovění žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Je proto povinností stěžovatele před vydáním rozhodnutí, kterým je udělena doplňková ochrana a naopak neudělen azyl, žadatele v souladu s § 36 odst. 3 s. ř. vyzvat k vyjádření se k podkladům takového rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[21] O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobci žádné náklady řízení o kasační stížnosti nevznikly, a soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 11. listopadu 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu