ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudce Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Z. Z.**, zastoupeného Mgr. Ondřejem Novákem, advokátem, sídlem Farní 19, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 3. 2021, č. j. OAM-751/ZA-ZA05-LE26-R2-2015, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 5. 2021, č. j. 18 Az 12/2021 - 22,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 5. 2021, č. j. 18 Az 12/2021 - 22, **se ruší**.

II. Řízení o žalobě **se zastavuje**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Rozhodnutím ze dne 7. 2. 2018 žalovaný žalobci neudělil mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Krajský soud na základě žaloby žalobce rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2018 zrušil a žalovanému věc vrátil k dalšímu řízení.

[2] Rozhodnutím ze dne 3. 3. 2021 žalovaný zastavil řízení o žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany podle § 25 písm. j) zákona o azylu, neboť mu nebylo známo místo

pobytu žalobce a zároveň shledal, že na základě dosud zjištěného stavu věci nebylo možné o žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany rozhodnout a že je třeba s žalobcem provést doplňující pohovor.

[3] V záhlaví citovaným rozsudkem Krajský soud v Ostravě zrušil napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud zdůraznil, že z § 25 písm. j) zákona o azylu vyplývají dvě podmínky, za kterých může žalovaný řízení ve věci žádosti o mezinárodní ochranu zastavit. První podmínkou je neznámý pobyt cizince, druhou je skutečnost, že o žádosti cizince nelze rozhodnout na základě dosud zjištěného stavu věci. Obě podmínky musí být splněny současně. První podmínka dle krajského soudu naplněna byla, druhá však nikoli. Žalovaný mohl ve věci rozhodnout i bez provedení doplňujícího pohovoru se žalobcem. Bylo na žalovaném, aby si opatřil nejaktuálnější informace o zemi původu žalobce z uznávaných zdrojů.

[5] S ohledem na to, že v daném případě šlo o přezkoumání rozhodnutí procesního charakteru a nikoliv rozhodnutí o věci samé, nemohl krajský soud řízení o žalobě zastavit z důvodu uvedeného v § 33 písm. b) zákona o azylu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že krajský soud nevycházel z obsahu spisového materiálu, nerespektoval zjištěný skutkový stav o neznámém pobytu žalobce a v rozporu s ustálenou judikaturou neučinil žádné kroky k ověření místa pobytu žalobce.

[8] Dle stěžovatele měl krajský soud přistoupit k zastavení řízení podle § 33 písm. b) zákona o azylu. Odkázal k tomu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2016, č. j. 9 Azs 34/2016 - 43. Ustanovení § 33 zákona o azylu zamezují zneužití zákona o azylu v případě, že pobyt žadatele na území České republiky není znám a přesto dotyčný usiluje o mezinárodní ochranu v ČR, což je i případ žalobce. Zákon o azylu nestanovuje žádné výluky pro použití § 33 písm. b) zákona o azylu, pokud je řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaveno dle § 25 písm. j) zákona o azylu, neznamená to, že by soud nemohl řízení o žalobě zastavit. Rozhodnou skutečností pro zastavení řízení podle § 33 písm. b) zákona o azylu tedy je nemožnost zjištění místa pobytu žadatele, která předpokládá vyvinutí určitého intenzivního úsilí ke zjištění místa pobytu. Rozhodné není, zda bylo vydáno meritorní, či procesní rozhodnutí.

[9] Stěžovatel dále uvedl, že s ohledem na nedosažitelnost žadatele a jeho neznámý pobyt, nebylo možné přistoupit k ověření důvodů žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Dle stěžovatele tedy byla splněna i druhá podmínka k zastavení řízení podle § 25 písm. j) zákona o azylu, neboť na základě dosud zjištěného stavu věci nebylo možno rozhodnout. Stěžovatel zdůraznil, že ve svém rozhodnutí o zastavení nastínil, z jakého důvodu bylo nutné provést pohovor a z jakého důvodu nebylo možné rozhodnout ve věci. V rozsudku soudu absentují hodnotící úvahy k tomu odůvodnění žalovaného.

[10] Názor soudu, že se žalovaný neřídil závazným právním názorem vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku a pro dokazování si neopatřil aktuální zprávy o zemi původu žadatele, nemá zákonný podklad, neboť zastavení řízení dle § 25 písm. j) zákona o azylu, není založeno na meritorním hodnocení informací o zemích původu. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu stěžovatel zdůraznil, že primárním zdrojem informací podstatných pro udělení mezinárodní ochrany je samotný žadatel. Předchozí rozsudek stěžovateli stanovil povinnost řádně zjistit skutkový stav, způsob, jakým tak bude učiněno, však je na žalovaném. Závěr krajského soudu, že nebylo nutné zjišťovat další okolnosti výslechem žalobce, dle stěžovatele není v souladu se zákonem a ustálenou judikaturou.

[11] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Žalobce ve svém vyjádření učiněném prostřednictvím zástupce uvedl, že žadatel veškeré dostupné informace o svém osobním azylovém příběhu a také o zemi původu předával, písemně nebo v rámci pohovorů, a to po celou dobu řízení.

[13] Žalobce dále upozornil, že stěžovatel vydal v obdobných případech žadatelů z Číny, kteří požádali o udělení mezinárodní ochrany z důvodu víry, řadu rozhodnutí, jimiž přiznal doplňkovou ochranu, přičemž rozhodnutí nenavazovala na další pohovor s žadateli či na podstatné doplnění dokazování. Argument potřebou doplnit dokazování tedy žalobce hodnotí jako účelový.

[14] Žalobce dále uvedl, že ze zákona o azylu nevyplývá povinnost pobývat ve středisku určeném k ubytování žadatelů.

[15] Pokud by měl být aplikován § 33 zákona o azylu, jak namítá stěžovatel, byl by podle žalobce obsoletní § 25 písm. j) zákona o azylu. Právo na soudní přezkum je přitom zaručeno čl. 46 Směrnice Evropského parlamentu a rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, který se odráží v § 32 a násl. zákona o azylu.

[16] Žalobce proto ve vyjádření navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby Soudnímu dvoru Evropské unie předložil předběžnou otázku: *„Je § 33 odst. b) a j) zákona č. 325/1999 Sb., azylový zákon, který znemožňuje zodpovězení otázky souladnosti vydaného správního aktu se zákonem, souladný s čl. 46 Směrnice Evropského parlamentu a rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, zejména pak v případech, kdy správní orgán svým jednáním zapříčinil vydání rozhodnutí procesního, nikoliv meritorního rozhodnutí?*“ Případně žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 33 písm. b) a j) zákona o azylu a řízení do vyřešení věci Ústavním soudem přerušil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[18] Obdobným případem na základě obdobně koncipovaných kasačních námitek žalovaného se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 2. 9. 2021, č. j. 9 Azs 108/2021 - 44. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od závěrů přijatých v tomto rozsudku odchýlit, a proto z nich v nyní projednávaném případu vycházel.

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, že krajský soud měl řízení zastavit, neboť zde byly dány podmínky dle § 33 písm. b) zákona o azylu.

[20] Podle § 33 písm. b) zákona o azylu platí, že *soud řízení zastaví, jestliže nelze zjistit místo pobytu žadatele o udělení mezinárodní ochrany.*

[21] Nejvyšší správní soud k citovanému ustanovení ve své dřívější judikatuře uvedl, že jejím smyslem je *„umožnit soudům nezabývat se meritorně žalobami ve věci azylu těch žalobců, kteří již zmizeli ze zorného pole orgánů české veřejné moci, tzn. žalobců, o nichž by již bylo nadbytečné rozhodovat, neboť již pravděpodobně nejsou v dosahu jurisdikce České republiky*“(srov. rozsudek ze dne 25. 2. 2004, č. j. 2 Azs 16/2004 - 45).

[22] V rozsudku ze dne 4. 9. 2008, č. j. 3 Azs 40/2008 - 67, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že dikce citovaného ustanovení zákona o azylu neposkytuje možnost volby procesního postupu v případě nastoupení některé z podmínek stanovených tímto ustanovením; naopak soud má v takové situaci řízení zastavit. Tento právní názor Nejvyšší správní soud následoval také v rozsudcích ze dne 29. 4. 2009, č. j. 4 Azs 2/2009 - 33, nebo ze dne 21. 8. 2009, č. j. 1 Azs 38/2009 - 48. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu tedy vychází z předpokladu, že nastoupení některého z důvodů podle § 33 zákona o azylu vylučuje, aby soud ve věci meritorně rozhodoval; taková procesní situace má mít obligatorní procesní vyústění v podobě zastavení řízení.

[23] Přijetí citovaného ustanovení mělo za cíl zjednodušit postup soudu v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu cizince v případech, kdy tento cizinec není pro soud dosažitelný. Taková situace je totiž pro soud značně obtížná, neboť cizinci není možné doručovat (není znám jeho pobyt), a není tedy možné ani např. objasnit pravdivost jeho tvrzení, vyjasnit rozpory mezi výpovědí účastníka a novými tvrzeními v žalobě či kasační stížnosti, není možno požadovat rozvedení žalobních či kasačních bodů, a zároveň jeho „zmizení“ není ani důvodem pro zamítnutí či odmítnutí žaloby. Smyslem citovaného ustanovení je tedy umožnit soudům vést efektivně řízení a pokračovat v něm za situace, kdy by z důvodu „zmizení“ cizince bylo jinak řízení „zablokováno“ (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2020, č. j. 1 Azs 482/2019 - 27).

[24] Stěžovatel v nyní projednávané věci zjistil, že platnost průkazu žadatele o azyl (žalobce) skončila dne 19. 11. 2020. Stěžovatel proto pojal podezření, zda se žalobce nadále zdržuje v místě hlášeného pobytu. Při provedené kontrole dne 30. 1. 2021 nebyl žalobce na místě hlášeného pobytu zastižen, poštovní schránka ani domovní zvonek nebyl označen jménem žalobce. Ze záznamu o provedené kontrole vyplývá, že obyvatelé domu sdělili, že v domě v minulosti byli ubytováni cizinci, žalobce podle fotografie identifikovali jako jednoho z nich, cizinci se však v létě 2020 vystěhovali. Stěžovatel proto zjišťoval místo žalobcova pobytu prostřednictvím jeho zástupce, avšak ten jej nesdělil.

[25] Tyto skutečnosti zdůraznil žalovaný také ve vyjádření k žalobě. Žalovaný rovněž zdůraznil, že žalobce neplní práva a povinnosti žadatele o azyl, žalovanému nehlásí místo pobytu a neprodlužuje si platnost průkazu.

[26] Také krajský soud v návětí napadeného rozsudku označil místo pobytu žalobce jako „neznámé“.

[27] Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti ověřil aktuální místo pobytu žalobce, přičemž ze sdělení Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky, doručeného Nejvyššímu správnímu soudu dne 5. 8. 2022, vyplynulo, že pobyt žalobce není znám, posledním známým pobytem je pobyt do 31. 8. 2020 na adrese v Havířově. Místo pobytu žalobce nevyplynulo ani ze sdělení Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie. Z evidenční karty žalobce, vyhotovené dne 18. 7. 2022, vyplývá, že na poslední hlášené adrese se žalobce zdržoval do 31. 8. 2020. Zástupce žalobce na žádost soudu o sdělení informací o místu pobytu žalobce, nereagoval.

[28] Otázka, zda měl žalobce právní povinnost pobývat v pobytovém středisku, na niž poukazuje žalobce ve vyjádření, není v projednávaném případě sporná. Nicméně soud má s ohledem na výše uvedené skutečnosti za to, že stěžovatel již v řízení před správním orgánem, resp. i následně v řízení před krajským i Nejvyšším správním soudem, „*zmizel ze zorného pole*“ orgánů veřejné moci. Bylo by tedy zcela nadbytečné o jeho žádosti o dělení mezinárodní ochrany rozhodovat.

[29] S ohledem na skutečnost, že z ustálené judikatury plyne povinnost soudu v případě splnění podmínek podle § 33 zákona o azylu řízení zastavit, krajský soud měl nejprve ověřit, zda žalobce je pro účely řízení o žalobě dosažitelný, tedy zda je možné zjistit místo jeho pobytu. Krajský soud však tímto způsobem nepostupoval. Svou úvahu ohledně neaplikovatelnosti ustanovení § 33 zákona o azylu přitom nerozvedl, pouze konstatoval, že z důvodu přezkumu správního rozhodnutí procesního charakteru řízení o žalobě zastavit nemohl. Zákon však žádný takový předpoklad nestanoví; není tedy důvod rozlišovat, zda soud rozhoduje za situace, kdy je rozhodnuto o udělení či neudělení některé z forem mezinárodní ochrany či zda je řízení správním orgánem zastaveno (tedy přezkoumává procesní rozhodnutí). Jak je shora uvedeno, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že naplnění některého z důvodů podle § 33 zákona o azylu vylučuje, aby soud věc meritorně projednal, a naopak soud zavazuje, aby rozhodl tak, že řízení zastaví; soudu tedy není ponechána možnost volby.

[30] Nejvyšší správní soud pro úplnost připomíná, že v nynější věci nebylo namístě zastavit řízení o kasační stížnosti, a to i přes to, že pobyt žalobce zůstává neznámý. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 Azs 11/2010 - 58 (č. 2509/2012 Sb. NSS), při řízení konaném před tímto soudem je třeba pro účely aplikace § 33 zákona o azylu rozlišovat mezi řízením o kasační stížnosti podané žalobcem, a řízením vyvolaným žalovaným. V případě, kdy kasační stížnost podal žalobce, jehož pobyt se stal následně neznámým, Nejvyšší správní soud nemá důvodu v řízení pokračovat, a proto řízení o kasační stížnosti zastaví. Nebylo by však žádoucí zastavit řízení o kasační stížnosti žalovaného. Konstatoval, že „[z]*a situace, kdy by Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti žalovaného, věc by se opětovně dostala do fáze správního řízení (neboť zde neexistuje meritorní správní rozhodnutí), ve kterém by stěžovatel – správní orgán musel respektovat závazný právní názor krajského soudu, se kterým nesouhlasí a který řádným způsobem zpochybnil prostřednictvím opravného prostředku, a sice kasační stížnosti.*“ Tento závěr plně dopadá i na nyní posuzovanou věc.

[31] Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro předložení návrhu na zrušení § 33 písm. b) zákona o azylu Ústavnímu soudu ani důvody pro předložení předběžné otázky

Soudnímu dvoru Evropské unie, jak navrhl žalobce ve vyjádření. Smyslem rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany dle zákona o azylu je poskytnutí ochrany žadateli nebezpečím hrozícím žadateli v zemi jeho původu za situace, kdy žadatel hodlá mezinárodní ochranu v České republice využít, a tedy se na území České republiky nachází. V situaci, kdy žadatel o udělení mezinárodní ochrany není v dosahu orgánů veřejné moci České republiky, není v rozporu se smyslem práva na mezinárodní ochranu v řízení dále nepokračovat. I v případě zastavení řízení o udělení azylu má žadatel k soudnímu přezkumu přístup, přičemž předmětem přezkumu v takovém případě může být splnění zákonných předpokladů pro zastavení řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. Současně řízení o žalobě zastavil, neboť pro tento postup byly dány důvody již v řízení před krajským soudem [§ 110 odst. 1, věta první za středníkem].

[33] S ohledem na výše uvedené se již Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími námitkami stěžovatele týkajícími se samotného naplnění podmínek pro zastavení správního řízení podle § 25 písm. j) zákona o azylu.

[34] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně rozhodne o zastavení řízení o žalobě, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti také o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v takovém případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98). V daném případě bylo o náhradě nákladů soudního řízení rozhodnuto podle § 60 odst. 3 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta nebo řízení zastaveno.

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

V Brně dne 11. srpna 2022

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu