

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Tomáše Kocourka v právní věci žalobce: **M. B.,** zast. JUDr. Matějem Šedivým, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2022, č. j. OAM-623/ZA-ZA11-LE05-2022, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2022, č. j. 34 Az 34/2022-19,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení nadepsaného rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2022, č. j. 34 Az 34/2022–19, jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 19. 9. 2022, č. j. OAM-623/ZA-ZA11-LE05-2022 a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Stěžovatel tímto rozhodnutím rozhodl o nepřípustnosti podané (opakované) žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle

§ 10a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

[2] Krajský soud zjistil, že rozsudkem téhož soudu ze dne 4. 11. 2022, č. j. 34 Az 15/2022–25, bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 11. 3. 2022, č. j. OAM-42/ZA-ZA11-LE26-2022, jímž byla první žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Krajský soud shledal, že stěžovatel aplikoval koncept bezpečné země původu, aniž by řádně doložil splnění příslušných kritérií, že Alžírsko může být za bezpečnou zemi považováno.

[3] Krajský soud k opakované (následné) žádosti s odkazem na § 11a zákona o azylu uvedl, že otázka přípustnosti takové žádosti se odvíjí od toho, zda cizinec uvedl, nebo se objevily nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly bez vlastního zavinění cizince předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení a zároveň svědčí o tom, že by cizinec mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu, nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a téhož zákona. Posouzení opakované žádosti se zpravidla vždy odvíjí od posouzení žádosti předchozí. Skutečnosti zjištěné v řízení o první žádosti tak představují skutkový základ, ať již ve vztahu k tvrzením žadatele o důvodech žádosti o mezinárodní ochranu či ve vztahu ke zjištěným informacím o zemi původu, k níž je posouzení opakované žádosti vztahováno. Za situace, kdy soud zrušil rozhodnutí žalovaného o první žádosti a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení, nelze při posouzení opakované žádosti z onoho zrušeného rozhodnutí vycházet. Je-li takové rozhodnutí zrušeno, skutkový základ věci není úplný, neboť rozhodnutí o první žádosti podmiňuje rozhodnutí ve věci o opakované žádosti. Krajský soud dospěl k závěru, že tato skutečnost, přestože nastala až po vydání napadeného rozhodnutí, byla důvodem ke zrušení rozhodnutí stěžovatele a vrácení věci k dalšímu řízení. Takový postup koresponduje jak s požadavkem čl. 46 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále „nová procedurální směrnice“), tak s charakterem řízení o opakované žádosti žadatele o mezinárodní ochranu.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

II.1 Kasační stížnost

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti označil důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“ V obecné rovině tedy podává kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[5] Přijatelnost kasační stížnosti stěžovatel spatřuje v tom, že se týká otázek, které doposud nebyly plně řešeny judikaturou NSS.

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje na to, že Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 4. 11. 2022, č. j. 34 Az 15/2022–25 (dále též „rozsudek ve věci původní žádosti“), zrušil tam napadené stěžovatelovo rozhodnutí, protože podle názoru soudu stěžovatel pochybil,

když Alžírsko zařadil na seznam bezpečných zemí původu. Alžírsko není bezpečnou zemí původu pro všechny kategorie obyvatel, a proto nemůže být za bezpečnou zemi považováno. Krajský soud v tomto rozsudku poukázal na svůj rozsudek ze dne 2. 3. 2022, č. j. 41 Az 2/2022–48, v němž dospěl k závěru, že zemi lze považovat za bezpečnou pouze jako celek, a nikoli s územními výjimkami.

[7] Vzhledem k závěrům krajského soudu v nyní projednávané věci (kde soud pouze odkazuje na rozsudek č. j. 34 Az 15/2022–25) stěžovatel uvádí, že mu nezbývá nic jiného, než své kasační námitky vystavět pomocí odkazování na svou kasační stížnost proti rozsudku ve věci první žádosti.

[8] Stěžovatel má za to, že soud v rozsudku o první žádosti vychází ze závěru, který nemůže být v tuto chvíli právně závazný. Stěžovatel odkazuje na usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 6. 2022, č. j. 41 Az 14/2022–30, ve kterém soud požádal Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o předběžných otázkách, přičemž jednou z těchto otázek bylo, zda lze zemi považovat za bezpečnou zemi původu s územními výjimkami. Krajský soud tak v napadeném rozsudku vycházel z názoru, který nemůže být závazný, neboť daná otázka je stále otevřena. Krajský soud ostatně existenci zmiňovaného rozsudku a předběžných otázek vůbec nereflektuje.

[9] Podle stěžovatele krajský soud tím, že opíral své názory o rozsudek ze dne 2. 3. 2022, č. j. 41 Az 2/2022–48, aniž by bral v potaz svoje usnesení ze dne 20. 6. 2022, č. j. 41 Az 14/2022-30, zatížil své rozhodnutí vadou. Uvedené usnesení totiž akcentuje i Nejvyšší správní soud, jenž v následujících věcech rozhodl o přerušení řízení právě kvůli existenci podané předběžné otázky. Jedná se např. o věci sp. zn. 5 Azs 324/2021, sp. zn. 5 Azs 110/2021, nebo sp. zn. 1 Azs 151/2022.

[10] S ohledem na uvedené navrhuje stěžovatel rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

II. 2 Vyjádření žalobce

[11] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je v řízení zastoupen zaměstnancem splňujícím podmínky podle § 105 odst. 2 s. ř. s.

[13] Kasační stížnost je přijatelná ve smyslu § 104a s. ř. s. Vznáší totiž právní otázku, která doposud nebyla řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ. pod č. 933/2006 Sb.).

[14] Nejvyšší správní soud dále zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval otázku, zda je napadený rozsudek nepřezkoumatelný; krom toho, že stěžovatel sám kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. uplatnil, jde o vadu, k jejíž případné existenci je soud povinen přihlédnout i nad rámec kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[17] Bližší vymezení pojmu nepřezkoumatelnost podal Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích již mnohokrát. Podle jeho ustálené judikatury je tak třeba za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů pokládat zejména takové rozhodnutí soudu, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, obdobně srov. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73). Nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost je dána tehdy, pokud z něj nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení jeho rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, nebo pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, či pokud jsou jeho výroky vnitřně rozporné nebo z nich nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, a v některých jiných speciálních případech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25).

[18] Žádnou z výše popsaných příčin nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud v kasační stížností napadeném rozsudku nenalezl a rozsudek netrpí ani jinou vadou řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Odůvodnění koresponduje s výrokovou částí rozsudku, je srozumitelné a je z něj seznatelné, proč krajský soud dospěl k závěru, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., pročež bylo nutné napadené rozhodnutí zrušit.

[19] Nejvyšší správní soud hned v úvodu věcného přezkumu uvádí, že z kasační stížnosti je patrné, že stěžovatel nesprávně pochopil závěry krajského soudu o tom, proč došlo ke zrušení napadeného rozhodnutí. Stěžovatel v kasační stížnosti totiž brojí proti závěrům krajského soudu, které ale z napadeného rozsudku vůbec neplynou.

[20] Pro projednávanou věc je zásadní posouzení otázky, zda mělo být rozsudkem krajského soudu zrušeno napadené rozhodnutí stěžovatele o opakované žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany, došlo-li ke zrušení pravomocného rozhodnutí o původní žádosti. Uvedená otázka je zároveň tou otázkou, která doposud nebyla řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu, a způsobuje tak přijatelnost kasační stížnosti. Zároveň je potřebné posoudit, jestli krajský soud nepochybil, nereflektoval-li předběžnou otázku

podanou ve věci téhož soudu vedenou pod sp. zn. 41 Az 14/2022, a nezabýval se eventuálním přerušením řízení.

[21] Ze spisu bylo zjištěno, že žalobce podal dne 22. 6. 2022 opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany. Jeho první žádost byla rozhodnutím stěžovatele ze dne 11. 3. 2022, č. j. OAM-42/ZA-ZA11-LE26-2022, zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Ke své žádosti sdělil, že je státní příslušník Alžírské demokratické a lidové republiky, berberské národnosti, bez náboženského vyznání a bez politického přesvědčení. Je svobodný a bezdětný. O mezinárodní ochranu žádal, protože mu jeho rodina zavolala, že se na něj domů přišla zeptat policie s nějakou bezpečnostní službou, což v předchozím řízení nesdělil, protože se tato návštěva se uskutečnila až před dvěma měsíci. Důvodem návštěvy bylo zjištění, kde se žalobce nachází kvůli prověřování jeho nelegálního opuštění území Alžírska.

[22] Podle § 2 odst. 1 písm. f) zákona o azylu se *pro účely tohoto zákona rozumí opakovanou žádostí o udělení mezinárodní ochrany žádost o udělení mezinárodní ochrany podaná toutéž osobou před nabytím právní moci rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nebo kdykoli po nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany.*

[23] Podle § 10a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, *žádost o udělení mezinárodní ochrany je nepřípustná, podal-li cizinec opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany, kterou ministerstvo posoudilo jako nepřípustnou podle § 11a odst. 1.*

[24] Podle § 11a odst. 1 zákona o azylu, *podal-li cizinec opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany, ministerstvo nejprve posoudí přípustnost opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a to, zda uvedl nebo se objevily nové skutečnosti nebo zjištění, které*

a) nebyly bez vlastního zavinění cizince předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v <u>předchozím pravomocně ukončeném řízení</u> (podtrženo NSS) *a*

b) svědčí o tom, že by cizinec mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a.

[25] Podle § 11b odst. 1 zákona o azylu, *podal-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany a o dosud projednávané žádosti nebylo pravomocně rozhodnuto nebo byla-li věc vrácena soudem ministerstvu k novému projednání, ministerstvo posoudí opakovanou žádost společně s dosud projednávanou žádostí.*

[26] Stěžovatel v případě opakované žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany shledal naplnění podmínek pro zastavení řízení s tím, že se jedná o žádost nepřípustnou ve smyslu § 10a písm. e) zákona o azylu.

[27] V této souvislosti Nejvyšší správní soud předesílá, že citované ustanovení bylo do zákona o azylu doplněno zákonem č. 379/2007 Sb. (s účinností od 21. 12. 2007), a to v souladu se směrnicí Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice“); jedná se tedy o důsledek transpozice procedurální směrnice, kterou Česká republika provedla právě výše uvedeným zákonem s cílem postihnout případy opakovaných žádostí o udělení mezinárodní ochrany podávaných ze stejných důvodů jako

žádosti předchozí. Čl. 25 odst. 2 procedurální směrnice totiž stanoví konkrétní případy, kdy členské státy mohou považovat žádost za nepřípustnou, s tím, že pod písmenem f) je stanoven případ, kdy žadatel po pravomocném rozhodnutí podal stejnou žádost.

[28] Nejvyšší správní soud se již problematikou opakovaných (následných) žádostí zabýval, přičemž lze poukázat na již krajským soudem zmiňovaný rozsudek ze dne 11. 6. 2009, sp. zn. 9 Azs 5/2009. Z něho plyne, že *„(h)lavním smyslem a účelem možnosti podat opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany je postihnout případy, kdy se objeví takové závažné skutečnosti, které by mohly ovlivnit hmotněprávní postavení žadatele a které nemohl uplatnit vlastní vinou během předchozího pravomocně ukončeného řízení* (podtrženo NSS). *Při opakovaném podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany je proto nutno důsledně dbát na splnění těchto podmínek, které mají na straně jedné garantovat určitou přidanou hodnotu této nové žádosti, jež může vést k jinému rozhodnutí než u žádosti předchozí, a na straně druhé zajistit, aby nedocházelo k účelovému podávaní opakovaných žádostí.“*

[29] Uvedený rozsudek pojednává o dvou podmínkách přípustnosti opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany, za prvé, že je nutno uvést nové skutečnosti nebo zjištění; a za druhé, že se přitom musí jednat o takové skutečnosti či zjištění, jež nebyly bez vlastního zavinění žadatele zkoumány v předchozím řízení. Jak z § 11a odst. 1 písm. a) a z čl. 25 odst. 2 písm. f) procedurální směrnice, tak i z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, však lze implicitně dovodit i další podmínku přijatelnosti opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a to existenci pravomocně skončeného řízení o předchozí žádosti.

[30] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 4. 11. 2022, č. j. 34 Az 15/2022–25, zrušil rozhodnutí o původní žádosti a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V nyní projednávané věci tak došlo ke zrušení pravomocného rozhodnutí, ze kterého bylo třeba vycházet při posuzování skutkového stavu a případného splnění dalších podmínek projednatelnosti opakované (následné) žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[31] Z judikatury správních soudů jednoznačně plyne, že jedním z důvodů k prolomení zásady koncentrace řízení je aplikace čl. 46 odst. 3 nové procedurální směrnice. Podle něj členské státy Evropské unie musí zajistit, aby měl žadatel v řízení o udělení mezinárodní ochrany k dispozici účinný opravný prostředek, jehož podstatou je alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně posouzení jak skutkové, tak právní stránky věci, které je úplné a *ex nunc* (tj. podle stavu ke dni rozhodnutí soudu).

[32] Krajský soud tudíž postupoval zcela v souladu s výše uvedeným, když podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 napadené rozhodnutí zrušil, jestliže dovodil, že zde není pravomocné rozhodnutí, k němuž by mohla být nová žádost vztahována a porovnávána. Takový postup koresponduje jak s požadavkem čl. 46 odst. 3 nové procedurální směrnice na účinný *ex nunc* soudní přezkum rozhodnutí o mezinárodní ochraně, tak s charakterem řízení o opakované (následné) žádosti žadatele o mezinárodní ochranu. Zároveň uzavřel, že v dalším řízení bude žalovaný postupovat podle § 11b odst. 1 zákona o azylu. Uvedený postup nelze než aprobovat.

[33] Závěrem je dlužno dodat, že pokud jde o argumentaci stěžovatele ohledně skutkové stránky přezkoumávaného případu, konkrétně o námitky stran postupu soudu, jenž měl vycházet z doposud nedořešené otázky týkající se země původu s ohledem na předběžnou

otázku položenou Soudnímu dvoru Evropské unie Krajským soudem v Brně ve věci sp. zn. 41 Az 14/2022, Nejvyšší správní soud sděluje, že krajský soud nikterak nepochybil, jestli se uvedenou otázkou nezabýval. Krajský soud totiž zrušil napadené rozhodnutí stěžovatele, aniž by prováděl jeho meritorní přezkum, a aniž by jakkoli přezkoumával otázku, jestli stěžovatel správně aplikoval koncept bezpečné země původu ve vztahu k Alžírsku, a tudíž neměl řešit ani otázku možného přerušení řízení.

[34] Konečně, Nejvyšší správní soud předesílá, že uvedené námitky, které vesměs směřovaly proti rozsudku krajského soudu ve věci původní žádosti, již byly zdejším soudem s konečnou platností vyřešeny, jelikož o kasační stížnosti stěžovatele proti tomuto rozsudku bylo rozhodnuto usnesením ze dne 30. 3. 2023, č. j. 1 Azs 260/2022–33, jímž byla kasační stížnost stěžovatele odmítnuta jako nepřijatelná. Nejvyšší správní soud se v něm vyjádřil k předmětné předběžné otázce tak, že se týká výkladu čl. 36 a 37 nové procedurální směrnice, a to konkrétně toho, zda může členský stát označit určitou zemi jako bezpečnou zemi původu jen částečně s určitými teritoriálními výjimkami, a pokud ji tak označí, zda pak tuto zemi jako celek nelze pojímat jako bezpečnou zemi původu ve smyslu procedurální směrnice. Závěr krajského soudu o tom, že Alžírsko nelze považovat za bezpečnou zemi původu ve smyslu čl. 37 odst. 1 a přílohy I nové procedurální směrnice, vyplývá nicméně ze skutečnosti, že není bezpečnou zemí původu *en bloc*. Předběžná otázka, která se týká územních výjimek, tak nijak nesouvisí s otázkami řešenými krajským soudem. Ustanovení § 2 vyhlášky č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, kromě toho žádnou výjimku pro Alžírsko nestanoví. Pokud jde o stěžovatelem uváděný nesoulad soudní praxe odkazem na vícero věcí vedených u Nejvyššího správního soudu, v nichž kasační soud řízení přerušil, zdejší soud upozornil, že se tato řízení týkají zemí, pro které vyhláška č. 328/2015 Sb. stanovuje územní výjimky, tedy Gruzie a Moldavska, a jednalo se proto o situace odlišné od nyní souzené věci.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[35] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou důvodné. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, *in fine,* s. ř. s.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v tomto kasačním řízení úspěch; soud proto vyslovil, že nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl v řízení úspěšný, žádné náklady mu však v řízení nevznikly, soud mu proto náhradu žádných nákladů nepřiznal. Žalobce ostatně ani náhradu žádných nákladů nepožadoval.

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

V Brně dne 7. června 2023

JUDr. Miluše Došková

předsedkyně senátu