

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Martina Jakuba Bruse a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **J. L.**, zastoupena JUDr. Bc. Stanislavem Brunckem, Ph.D., advokátem, se sídlem Plotní 332/73, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 5. 2021, č. j. 62 Az 14/2021 - 21,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 5. 2021, č. j. 62 Az 14/2021 - 21, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně požádala dne 19. 2. 2016 o udělení mezinárodní ochrany z důvodu pronásledování v zemi původu, neboť je křesťanka. Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 2. 2018, č. j. OAM-183/ZA-ZA11-P15-2016, žalobkyni mezinárodní ochranu neudělil. Toto rozhodnutí Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 12. 6. 2019, č. j. 41 Az 6/2018 - 146, (dále jen „zrušující rozsudek“) zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 13. 12. 2019, č. j. 5 Azs 278/2019 - 20, odmítl pro nepřijatelnost.

[2] Žalovaný poté rozhodnutím ze dne 5. 3. 2021, č. j. OAM-183/ZA-ZA11-LE31-R2-2016, (dále jen „napadené rozhodnutí“) řízení o žádosti žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany zastavil podle § 25 písm. j) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

Nebylo mu totiž známo místo pobytu žalobkyně a zároveň shledal, že na základě stavu věci zjištěného do té doby nebylo možné o žádosti rozhodnout. Žalovaný uvedl, že chtěl žalobkyni předvolat k doplňujícímu pohovoru k možnosti vnitřního přesídlení a k aktuální situaci, neboť poslední správní úkon se žalobkyní se uskutečnil bezmála před čtyřmi lety.

[3] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který rozsudkem ze dne 5. 5. 2021, č. j. 62 Az 14/2021 - 21, (dále jen „napadený rozsudek“) zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] V odůvodnění krajský soud konstatoval, že žalobkyně byla v soudním řízení zastoupena advokátem na základě plné moci a v žalobě označila místo svého pobytu. Krajský soud proto neměl indicie o tom, že by byl její pobyt neznámý. Zjištění ze správního řízení považoval krajský soud za irelevantní. Důvody pro zastavení řízení podle § 33 písm. b) zákona o azylu tak nebyly dány. Pro aplikaci § 25 písm. j) zákona o azylu musí být podle krajského soudu kumulativně splněny dvě podmínky: (i) nelze zjistit místo pobytu žadatele a (ii) na základě dosud zjištěného skutkového stavu nelze ve věci rozhodnout. Ve vztahu k první podmínce krajský soud nemohl napadené rozhodnutí přezkoumat, neboť žalobkyně proti příslušným závěrům v žalobě nebrojila. K druhé podmínce krajský soud konstatoval, že se žalovaný neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku. Žalovaný totiž neučinil nic, co by vedlo ke zjištění skutkového stavu opatřením si aktuálních zpráv o zemi původu. Tím žalovaný podle krajského soudu zatížil napadené rozhodnutí vadou, která mohla mít vliv na jeho zákonnost. Závěry žalovaného, že na základě dosud zjištěného skutkového stavu nebylo možno ve věci rozhodnout, označil krajský soud za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť z odůvodnění nelze zjistit ani základ úvah žalovaného, v čem tkví nezbytnost provedení doplňujícího pohovoru se žalobkyní.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Přijatelnost kasační stížnosti spatřoval stěžovatel v tom, že se týká otázek, které dosud nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu. Krajský soud podle stěžovatele pochybil při výkladu práva, nerespektoval ustálenou judikaturu a napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a z důvodu vnitřní rozporuplnosti.

[7] Stěžovatel namítal, že krajský soud nerespektoval § 33 písm. b) zákona o azylu, jehož aplikace nezávisí na tom, zda žalobkyně brojila proti závěru o nemožnosti zjistit místo jejího pobytu. Odůvodnění napadeného rozsudku označil stěžovatel za vnitřně rozporné. Krajský soud uvedl, že nelze přezkoumávat místo pobytu žalobkyně, neboť proti neznámému pobytu nebrojila, ale zároveň se s místem jejího pobytu vypořádal tak, že nemá indicie o tom, že by bylo neznámé. Stěžovatel připomněl, že ve vyjádření k žalobě poukázal na nezjistitelnost místa pobytu žalobkyně s ohledem na výsledek pobytové kontroly a na to, že ani její zástupce místo jejího pobytu nesdělil. V žalobě je přitom uvedena adresa, o které bylo zjištěno, že tam žalobkyně nebydlí. Tvrzení krajského soudu, že zjištění ze správního

řízení jsou pro soudní řízení irelevantní, je podle stěžovatele v rozporu s ustálenou judikaturou k zastavení řízení a s podstatou § 25 písm. j) zákona o azylu.

[8] Podle stěžovatele nebyly dány podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí. Zdůraznil, že pro zastavení řízení není třeba dokládat informace o zemi původu. Závěr krajského soudu, že se stěžovatel neřídil závazným právním názorem zrušujícího rozsudku a neopatřil si aktuální zprávy o zemi původu žalobkyně, proto nemá žádný zákonný důvod. Podle stěžovatele jsou z napadeného rozhodnutí zřejmé důvody jeho vydání a stěžovatel v něm nastínil základ úvah, v čem tkví nezbytnost provedení doplňujícího pohovoru se žalobkyní. Stěžovatel uzavřel, že napadené rozhodnutí je zákonné a věcně správné.

[9] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadený rozsudek je z věcného hlediska správný. Za jedinou právně relevantní otázku žalobkyně považovala to, zda byl krajský soud povinen řízení o žalobě zastavit. Tuto otázku není podle žalobkyně možné podřadit pod stěžovatelem uplatněné důvody kasační stížnosti. Pro případ meritorního přezkoumání této námitky se žalobkyně ztotožnila se závěrem krajského soudu, že podmínky pro zastavení soudního řízení nebyly naplněny. Zastavení soudního řízení by podle žalobkyně znamenalo porušení jejího práva na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 Listiny základních lidských práv a svobod a čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Zdůraznila, že krajský soud neměl důvod činit kroky k ověření místa jejího pobytu, neboť byla zastoupena advokátem, jehož prostřednictvím s ní krajský soud komunikoval, a nic tak nebránilo plynulému průběhu soudního řízení. Popsala, proč podle ní neexistuje racionální důvod ke stanovení rozdílných podmínek pro zastavení správního a soudního řízení [§ 25 písm. j) a § 33 písm. b) zákona o azylu]. Zastavit řízení o žalobě by podle žalobkyně mělo být možné pouze tehdy, nelze-li jinak v řízení rozhodnout. Žalobkyně dále obsáhle vysvětlovala, proč nebylo třeba provést doplňující pohovor, proč je odůvodnění napadeného rozhodnutí nedostatečné a proč nebyl stěžovatel oprávněn řízení zastavit. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl pro nepřijatelnost nebo zamítl.

[10] Před vypořádáním jednotlivých kasačních námitek je třeba připomenout, že skutkově a právně obdobnou věcí se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 Azs 219/2021 - 29 (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V nyní řešené věci Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod se od závěrů obsažených ve zmíněném rozsudku jakkoli odchýlit a s ohledem na totožnost kasační argumentace z něj v dalším odůvodnění vychází.

[11] Nejprve Nejvyšší správní soud zkoumal přípustnost kasační stížnosti. Žalobkyně totiž ve vyjádření ke kasační stížnosti zpochybnila její přípustnost v části, v níž stěžovatel krajskému soudu vytýká výklad podmínek pro zastavení soudního řízení podle § 33 písm. b) zákona o azylu.

[12] Nepřípustná je mimo jiné kasační stížnost, která se opírá *„jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103“* (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). To však není tento případ. Stěžovatel zpochybňuje výklad § 33 písm. b) zákona o azylu, na jehož základě dospěl krajský soud k tomu, že dané ustanovení neaplikoval a řízení nezastavil. Tento důvod kasační stížnosti lze

označit za jinou vadu řízení podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel sice toto namítané pochybení krajského soudu hodnotil jako nesprávné posouzení právní otázky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., to však na přípustnost kasační stížnosti nemá vliv, neboť podstatný je obsah kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud je totiž vázán důvody, nikoli označením důvodů kasační stížnosti (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 - 47). Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal ani jiný důvod nepřípustnosti, lze uzavřít, že kasační stížnost je přípustná.

[13] Ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se Nejvyšší správní soud po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda podaná kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, odmítne ji jako nepřijatelnou (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021 - 28, publ. pod č. 4219/2021 Sb. NSS). O přijatelnou kasační stížnost se může jednat v následujících případech: kasační stížnost se dotýká právních otázek, které Nejvyšší správní soud dosud vůbec či plně neřešil, nebo právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; je potřeba učinit judikaturní odklon; anebo je v napadeném rozhodnutí krajského soudu zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[14] Nejvyšší správní soud v nyní řešené věci shledal zásadní procesní pochybení krajského soudu; kasační stížnost je proto přijatelná a současně i důvodná.

[15] Stěžovatel především namítal, že krajský soud měl předtím, než se meritorně zabýval obsahem žaloby, ověřit, nejsou-li splněny podmínky pro zastavení soudního řízení podle § 33 písm. b) zákona o azylu.

[16] Podle § 33 písm. b) zákona o azylu platí, že „[s]*oud řízení zastaví, jestliže nelze zjistit místo pobytu žadatele o udělení mezinárodní ochrany (žalobce).*“

[17] Užití tohoto ustanovení v dané věci připadá v úvahu už jen proto, že sám stěžovatel zastavil řízení o mezinárodní ochraně podle § 25 písm. j) zákona o azylu, podle něhož se řízení zastaví, „*jestliže* ***nelze zjistit místo pobytu žadatele*** *o udělení mezinárodní ochrany a na základě dosud zjištěného stavu věci nelze rozhodnout*“. Ve vyjádření k žalobě stěžovatel krajskému soudu navrhl, aby řízení zastavil, neboť podle jeho zjištění se žalobkyně nezdržuje na adrese Horní 959/8, Ostrava, kterou uvedla jako adresu svého posledního pobytu a současně ji označila v žalobě. Při opakované pobytové kontrole na této adrese nebyla žalobkyně zastižena, její jméno není na žádném zvonku. Žalobkyni skončila dne 27. 8. 2020 platnost průkazu žadatelky o mezinárodní ochranu, o prodloužení si nijak (natož osobně) nepožádala, ani zástupce žalobkyně na výzvu stěžovatele místo jejího pobytu nesdělil.

[18] Krajský soud k tomu jen stručně uvedl, že nejsou dány důvody k zastavení řízení podle § 33 písm. b) zákona o azylu, neboť žalobkyně je zastoupena advokátem na základě plné moci, v žalobě označila místo svého pobytu a soud nemá indicie o tom, že by její pobyt byl neznámý. Žalobkyně k tomu ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila svůj zájem

na tom, aby bylo napadené rozhodnutí stěžovatele věcně přezkoumáno, a konstatovala, že důvod pro zastavení řízení podle § 33 písm. b) zákona o azylu může nastat jen tehdy, pokud nemožnost zjistit místo pobytu je důvodem, pro který nelze v řízení o žalobě rozhodnout. S těmito závěry se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[19] Nejvyšší správní soud se k § 33 zákona o azylu ve své judikatuře opakovaně vyjadřoval. Shledal, že jeho 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*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2004, č. j. 2 Azs 16/2004 - 45). Jsou-li splněny podmínky tohoto ustanovení, nemá soud ve svém procesním postupu možnost volby; vylučuje to, aby ve věci meritorně rozhodoval, a musí řízení zastavit (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2008, č. j. 3 Azs 40/2008 - 67, nebo ze dne 29. 4. 2009, č. j. 4 Azs 2/2009 - 33).

[20] Není namístě ani omezovat užití § 33 písm. b) zákona o azylu na situace, v nichž žaloba míří proti rozhodnutí stěžovatele o věci samé, a nikoli na procesní rozhodnutí (tj. rozhodnutí o zastavení správního řízení). Tento přístup nemá oporu v zákoně ani v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Z hlediska aplikace § 33 písm. b) zákona o azylu není důvod rozlišovat mezi soudním přezkumem rozhodnutí o neudělení některé z forem mezinárodní ochrany a soudním přezkumem rozhodnutí o zastavení řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2021, č. j. 9 Azs 108/2021 - 44).

[21] Popsaný přístup odpovídá textu i smyslu zákona, tj. podle již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 16/2004 - 45 *„umožnit soudům nezabývat se meritorně žalobami ve věci azylu těch žalobců, kteří již zmizeli ze zorného pole orgánů české veřejné moci“*. Ačkoli má žalobkyně pochopitelně *„subjektivní zájem směřující k ochraně veřejných subjektivních práv“*, jak zdůrazňuje ve vyjádření ke kasační stížnosti, nelze kvůli tomu opomíjet procesní pravidla stanovující způsob, jakým se lze této ochrany domoci. Žalobkyně se mýlí ve svém tvrzení, že *„existuje objektivní zájem společnosti na tom, aby bylo zrušeno nepřezkoumatelné a nezákonné rozhodnutí stěžovatele“*. Žádný takový objektivní zájem neexistuje, soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům podle procesních předpisů. Zákon žalobkyni neupírá věcný soudní přezkum napadeného rozhodnutí, jen jej podmiňuje mimo jiné tím, že má být zjistitelné místo jejího pobytu.

[22] Na těchto závěrech nemůže nic změnit ani skutečnost, že je žalobkyně zastoupena advokátem, jehož prostřednictvím s ní soud komunikuje, a nic tedy nebrání plynulému a efektivnímu průběhu soudního řízení, jak žalobkyně uvádí. Jakkoli se krajskému soudu mohly zdát tyto úvahy žalobkyně rozumné, skutečností zůstává, že ani takové omezení z § 33 zákona o azylu nevyplývá. Na rozdíl od stěžovatele není soud při zastavení řízení vázán podmínkou, že na základě dosud zjištěného stavu věci nelze rozhodnout [§ 25 písm. j) zákona o azylu], či například že nemožnost zjistit místo pobytu žadatele o udělení mezinárodní ochrany brání soudnímu řízení či ztěžuje jeho průběh. Zákon je vůči žadatelům přísný, není však úkolem soudu pokoušet se překlenout tuto přísnost výkladem a nad rámec zákona vytvářet další podmínky pro zastavení řízení. Smyslem § 33 zákona o azylu je totiž

umožnit soudům nejen vést efektivně řízení a pokračovat v něm (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2020, č. j. 1 Azs 482/2019 - 27), ale rovněž nezabývat se meritorně žalobami ve věcech azylu těch žalobců, kteří již *„pravděpodobně nejsou v dosahu jurisdikce České republiky“* (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 16/2004 - 45) a na jejichž právní postavení (pobytový status) již výsledek řízení pravděpodobně nebude mít žádný vliv.

[23] Má-li žalobkyně nadále zájem na svém řízení ve věci mezinárodní ochrany, nerozumí Nejvyšší správní soud tomu, proč nemůže stěžovateli, respektive krajskému soudu, prostřednictvím svého zástupce sdělit místo svého současného pobytu. Argumentaci žalobkyně lze otočit: je-li zastoupena advokátem, jehož prostřednictvím soudu sděluje svou aktuální vůli, není důvod k tomu, aby soudu současně ve svém zájmu nesdělila místo svého pobytu, neboť je to jedna z podmínek pro meritorní přezkum v její věci. Pokud tak neučiní, musí nést procesní důsledky s tím spojené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 Azs 219/2021 - 29).

[24] Není ani pravda, že se za této situace stává druhá podmínka § 25 písm. j) zákona o azylu nevymahatelnou. Vymahatelná je, ovšem jen pokud je v řízení o žalobě známo místo pobytu žalobkyně (žadatelky o azyl). Nejvyšší správní soud tedy nesdílí pohled žalobkyně, že by doslovný výklad § 33 zákona o azylu mohl být protiústavní nebo porušovat její základní práva.

[25] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá: protože z ustálené judikatury plyne povinnost soudu, aby při splnění podmínek § 33 zákona o azylu soudní řízení zastavil, měl krajský soud předtím, než žalobu meritorně projednal, na základě odůvodněného návrhu stěžovatele ověřit, zda je možné zjistit místo pobytu žalobkyně. Pokud by tak učinil a pobyt žalobkyně by přesto zůstal neznámý, byl by krajský soud povinen řízení o žalobě bez dalšího zastavit a již se věcně nezabývat výhradami žalobkyně proti napadenému rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2005, č. j. 7 Azs 271/2004 - 58, publ. pod č. 707/2005 Sb. NSS). Jelikož krajský soud takto nepostupoval, zatížil své řízení vadou, pro kterou je třeba napadený rozsudek zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

[26] S ohledem na zjištěnou vadu řízení se Nejvyšší správní soud již nezabýval dalšími námitkami stěžovatele a související argumentací žalobkyně k přezkoumatelnosti napadeného rozsudku a k podmínkám pro zastavení správního řízení podle § 25 písm. j) zákona o azylu.

[27] Na rozdíl od věci rozhodnuté výše citovaným rozsudkem č. j. 9 Azs 108/2021 - 44 v nyní řešené věci Nejvyšší správní soud shodně jako v případě rozsudku č. j. 10 Azs 219/2021 - 29 sám řízení o žalobě nezastavil. Ze správního a soudního spisu totiž k okamžiku vydání tohoto rozsudku jednoznačně nevyplývalo, že nelze zjistit místo pobytu žalobkyně. K tomu by bylo možné dospět, pokud by se krajský soud nejprve bezúspěšně dotázal žalobkyně na její pobyt prostřednictvím jejího zástupce.

[28] Pro úplnost Nejvyšší správní soud připomíná, že v nynější věci nebylo namístě řízení o kasační stížnosti zastavit, respektive zvážit užití § 33 písm. b) zákona o azylu i pro kasační

řízení. Je totiž třeba rozlišovat mezi řízením o kasační stížnosti, které iniciovala žalobkyně, a řízením vyvolaným žalovaným (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 Azs 11/2010 - 58, publ. pod č. 2509/2012 Sb. NSS). Podala-li kasační stížnost žalobkyně, jejíž pobyt se stal následně neznámým, soud nemá důvod v řízení pokračovat, a proto řízení o kasační stížnosti zastaví. Nebylo by však žádoucí zastavit řízení o kasační stížnosti žalovaného, neboť tím by se věc opětovně dostala do fáze správního řízení (meritorní správní rozhodnutí krajský soud zrušil), ve kterém by stěžovatel – správní orgán musel respektovat závazný právní názor krajského soudu, se kterým nesouhlasí a proti němuž řádně podal kasační stížnost.

[29] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v odstavci [25] tohoto rozsudku.

[30] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. i o nákladech řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. října 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu