



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **E. M.**, zastoupen JUDr. Ing. Jiřím Špeldou, advokátem se sídlem Šafaříkova 666, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasačních stížnostech žalobce a žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 1. 2013, č. j. 29 Az 10/2012 - 98,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 1. 2013, č. j. 29 Az 10/2012 - 98, **se zrušuje**, a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Hradci Králové (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 21. 1. 2013, č. j. 29 Az 10/2012 - 98, výrokem I. zamítl žalobu podanou žalobcem E. M. proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 20. 3. 2012, č. j. OAM-1-645/VL-10-ZA14-R2-2007, v rozsahu výroku o neudělení mezinárodní ochrany podle § 12 - § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), výrokem II. uvedeného rozsudku zrušil citované rozhodnutí Ministerstva vnitra v rozsahu výroku o neudělení mezinárodní ochrany podle § 14a a § 14b zákona o azylu, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, a posléze výrokem III. tohoto rozsudku rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku rozebírá rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které bylo napadeno žalobou. Nejprve cituje podklady, z nichž žalovaný vycházel při hodnocení situace v zemi původu v době, kdy žalobce se svou manželkou opouštěl Ázerbájdžán. Tyto podklady vyhodnotil žalovaný tak, že z nich nevyplývají žádné skutečnosti, které by svědčily o tom, že by žalobce ve své vlasti vyvíjel činnost směřující k uplatňování politických práv a svobod. S tímto závěrem se krajský soud zcela ztotožňuje, neboť z obsahu všech výpovědí žalobce vyplývá, že žádné takové skutečnosti opravdu neuváděl. Nelze tedy

hovořit ani o tom, že by žalobce naplnil zákonné podmínky ust. § 12 písm. a) zákona o azylu. Žalovaný správní orgán se ve svém rozhodnutí zabýval velmi podrobně i tím, zda žalobce naplnil zákonné podmínky ust. § 12 písm. b) zákona o azylu. Správní orgán podle krajského soudu v tomto směru zdůraznil, že manželka žalobce mohla v roce 1991 (v době před opouštěním země původu) pocíťovat určité ústrky ze strany ázerbájdžánských spoluobčanů. Tyto problémy však u smíšeného arménsko-ázerbájdžánského manželství neměly intenzitu azylově relevantního pronásledování z důvodu národnosti, zejména v Baku. Žalovaný správní orgán se ve svém rozhodnutí zabýval i hodnocením žalobcem popsaného incidentu na hranicích při opouštění Ázerbájdžánu před 22 lety a pobytem žalobce s rodinou v Rusku, včetně možností zaopatřit si potřebné doklady. Podle správního soudu byly tyto skutečnosti hodnoceny správním orgánem seriózně a krajský soud proto nic nemá, co by dodal k závěrům žalovaného. Krajský soud je proto přesvědčen o tom, že žalobce nespĺňuje zákonné znaky ust. § 12 písm. b) zákona o azylu. Je tomu tak proto, že mu jako státnímu občanu Ázerbájdžánu a téže národnosti nelze přičítat možné obavy z pronásledování ve smyslu uvedeného ustanovení. Žalovaný správní orgán ve svém rozhodnutí dospěl i k tomu, že na žalobce nedopadá ust. § 13 a § 14 zákona o azylu. Krajský soud ve věci manželky žalobce rozhodl pod sp. zn. 29 Az 9/2012 a její žalobu v rozsahu neudělení mezinárodní ochrany podle § 12 - § 14 zákona o azylu zamítl jako nedůvodnou. Z těchto důvodů na žalobce také nedopadá ust. § 13 téhož zákona. Žalovaný měl jinak dostatečné podklady pro závěr o neexistenci důvodů zvláštního zřetele hodných pro udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu. Krajský soud dodává, že takové uvážení je plně v kompetenci žalovaného správního orgánu a nelze v tomto směru akceptovat ani dlouhý pobyt žalobce mimo zemi původu.

Krajský soud však nemohl přehlédnout, že v podkladech, které byly pro hodnocení věci k dispozici, se nachází i zprávy o možnosti velmi problematického návratu osob majících arménskou národnost do Ázerbájdžánu již při vpuštění na území tohoto státu, byť takových případů je zcela minimálně. Správní soud proto nemohl vyslovit závěr, že návrat rodiny žalobce do Ázerbájdžánu je zcela bezpečný. Je tudíž třeba, aby správní orgán volil další prostředky, jak zjistit skutečné možnosti bezpečného návratu žalobce, jeho manželky a dcery do země původu, a to případným prostřednictvím nevládních organizací či zastupitelského úřadu České republiky v Ázerbájdžánu. Dosud totiž není najisto postaveno, že by minimálně v případě manželky a dcery žalobce nedošlo v případě návratu k určitým ponižujícím situacím a tím pádem k naplnění zákonných podmínek ust. § 14a odst. 1 a 2 zákona o azylu. Sám žalovaný ve svém rozhodnutí uvádí, že mezi oběma státy (Arménie a Ázerbájdžán) probíhají již delší dobu politická jednání, jejichž výsledkem by mělo být ukončení napjaté situace. Zda-li tato situace již nastala a jaká je konkrétní možnost bezpečného návratu žalobce do země původu, zatím z uvedeného nevyplývá. Krajský soud má současně za to, že žalobce a jeho manželka společně opouštěli Ázerbájdžán spíše z preventivních důvodů, kdy ještě jejich obtíže neměly azylově relevantní intenzitu podle zákona o azylu. Vzhledem k tomu, že po značném časovém odstupu ještě nejsou poměry v Ázerbájdžánu seriózně uspořádány pro zcela bezpečný návrat, je zapotřebí vyčerpávajícím způsobem zjistit skutečné okolnosti tohoto návratu ještě vyřčením konečného rozhodnutí. Ostatně i žalobce argumentoval obavami jeho manželky, že by v případě odjezdu do země původu již nemusel mít možnost setkat se s rodinou. Z uvedených důvodů krajský soud zrušil citované rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 20. 3. 2012 výrokem II. rozsudku, a to v rozsahu ust. § 14a a § 14b zákona o azylu.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali včasné kasační stížnosti žalobce i žalovaný správní orgán.

Žalobce ve své kasační stížnosti brojí toliko proti výroku I. rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta jím podaná žaloba v rozsahu neudělení mezinárodní ochrany podle § 12 -

pokračování

§ 14 zákona o azylu a svou kasační stížnost opírá o důvody uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Žalovaný ve své kasační stížnosti brojí proti výroku II. rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 20. 3. 2012, č. j. OAM-1-645/VL-10-ZA14-R2-2007, v rozsahu výroku o neudělení mezinárodní ochrany podle § 14a a § 14b zákona o azylu, a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení, a svou kasační stížnost opírá o důvody uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Žalobce jako stěžovatel se především domnívá, že mu v zemi původu hrozí pronásledování, a to z důvodu uzavření manželství s ženou, která disponuje arménskou národností. Jde o smíšené manželství, v jehož důsledku čelil nemalým problémům, které vyústily až v nucený odchod ze země původu. Závěr krajského soudu, že tento odchod byl spíše opatřením „preventivního“ charakteru je proto nesprávný a neopírá se o jediný důkaz. Od samého počátku vždy tvrdil, že důvodem odchodu z vlasti byly problémy spojené s národností manželky, protože byl i fyzicky napaden právě z důvodu národnosti své ženy. Přes tyto skutečnosti a především zprávy podporující toto tvrzení se však krajský soud ztotožnil se závěry správního orgánu.

Krajský soud se v odůvodnění napadeného výroku rozsudku nezabýval jeho námitkou pronásledování na kumulativním základě, kterou tak vůbec nehodnotil. Pouze konstatoval, že žalovanému nelze v tomto ohledu ničeho vytknout, to vše na pozadí existence mnoho zpráv hovořících na podporu jeho tvrzení. Odůvodnění napadeného výroku zcela postrádá úvahy o tom, zda na jeho straně a straně rodiny mohlo skutečně dojít k takovému jednání, které lze podřadit pod pojem pronásledování, či nikoliv. Stejně tak nebylo krajským soudem hodnoceno ani jeho tvrzení ve vztahu k možné diskriminaci, jejíž existenci podpořil přiloženými zprávami. Z odůvodnění napadeného výroku rozsudku krajského soudu není tedy patrné, jaké skutečnosti vzal správní soud za prokázané, na základě jakých důkazů (míněno jednotlivých zpráv) dospěl ke svým závěrům a k jakým důkazům (zprávám) nepřihlédl. V tomto směru je napadený rozsudek krajského soudu minimálně nepřezkoumatelným.

Krajský soud k jeho námitce neposuzoval a nehodnotil skutečnost, že se nachází dlouhodobě mimo zemi původu, navíc bez dokladů, to vše směrem k humanitárnímu azylu. I tyto skutečnosti týkající se osobní situace musí být řádně přezkoumány správním soudem a nikoliv jen odkázáno na „plnou kompetenci žalovaného“. Jinak by krajský soud osvědčoval libovůli žalovaného správního orgánu. Postup krajského soudu je proto zcela chybný, především s ohledem na skutečnost, že nelze s jistotou konstatovat, zda je jeho návrat do země původu bezpečný.

Žalobce jako stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu ve výroku I., a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný jako stěžovatel se domnívá, že napadený rozsudek krajského soudu je ve výroku II. zatížen především nezákonností, kterou spatřuje v nerespektování zákona o azylu. Podle taxativního výčtu v ust. § 14 a odst. 2 zákona o azylu je možno udělit doplňkovou ochranu jen ve vymezených případech vážné újmy, za níž se považuje: „ a) uložení nebo vykonání trestu smrti, b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky“. Při aplikaci ust. § 14a zákona o azylu nemá správní orgán žádnou možnost správní úvahy ve směru rozšiřování důvodů zde vymezených.

Doplňkovou ochranu lze tedy udělit jen v případě naplnění taxativně vymezených podmínek § 14a zákona o azylu. Také konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 28. 4. 2009, č. j. 9 Azs 11/2009 - 99, vykládá zkoumané ustanovení následujícím způsobem: „*Institut doplňkové ochrany totiž zakotvuje ve vnitrostátní právní úpravě zásadu non-refoulement, která zabezpečuje, že uprchlík nebude ani v případě, není-li mu z různých důvodů udělen azyl, vydán do země, kde by byl zásadním způsobem objektivně ohrožen na životě, svobodě či tělesné integritě. Smyslem a účelem doplňkové ochrany je tedy poskytnout subsidiární ochranu a možnost legálního pobytu na území České republiky těm žadatelům o mezinárodní ochranu, kterým nebyl udělen azyl, ale u nichž by bylo z důvodů taxativně uvedených v § 14a zákona o azylu (vycházejících zejména, avšak nikoli bezvýjimečně, z hledisek humanity založených na objektivních hrozbách) neúnosné, nepřiměřené či jinak nežádoucí požadovat jejich vycestování.*“ Krajský soud v rozporu se zákonem a konstantní judikaturou ale uložil žalovanému zvážit rozšíření taxativně vymezených důvodů pro udělení doplňkové ochrany. Je tomu tak proto, že za důvod pro udělení doplňkové ochrany označil hypotetickou, nepodloženou a spekulativní hrozbu, že by se v případě návratu do vlasti již žalobce nemusel setkat se svou rodinou. Stejněho charakteru jsou pak i názory správního soudu na doplňkovou ochranu z důvodu neseriózně uspořádaných poměrů pro bezpečný návrat. Doplňková ochrana neslouží jako pojistka pro případ, kdy se soud snaží zajistit určité osobě legální pobyt za účelem vyřízení dokladů jeho rodiny, tím spíše pokud se jedná o dokumenty vystavované zemí původu. Správní orgán přitom z v rozhodnutí citovaných informací o situaci v zemi původu vyloučil, že by žalobci hrozilo z jakýchkoliv důvodů skutečné nebezpečí vážné újmy vymezené v ust. § 14a odst. 2 zákona o azylu.

Další nezákonnosti se krajský soud dopustil i v tom, že zrušil rozhodnutí správního orgánu ve vztahu k ust. § 14b zákona o azylu, aniž blíže uvedl, jaké důvody ho k tomu vedly. Tím ovšem také nedostal náležitostem odůvodnění rozsudku podle zákona a požadavkům ustálené judikatury (např. nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 588/03 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009, č. j. 6 Azs 64//2009 - 83). Krajský soud především neuvedl, které úvahy jej k rozhodnutí vedly, jaké konkrétní ustanovení aplikoval na danou situaci, jaké výkladové metody použil a k jakému výsledku dospěl. Především však chybně zrušil již citované rozhodnutí správního orgánu ohledně ust. § 14b zákona o azylu, i když ani manželka žalobce, svobodné dítě mladší 18 let, rodič osoby, která je mladší 18 let, ani zletilá osoba odpovídající za nezletilou dceru bez doprovodu podle § 2 odst. 11 zákona o azylu, nejsou v daném případě osobami požívajícími doplňkové ochrany (§ 14b odst. 2 zákona o azylu) a udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny tudíž pojmově nepřichází v úvahu.

Krajský soud také zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností, spočívající ve vnitřním rozporu napadeného rozsudku. Při posuzování důvodů azylu podle § 12 zákona o azylu dal správnímu orgánu zcela za pravdu a konstatoval nedůvodnost a účelovost důvodů žalobce a správné posouzení jeho případu. V případě posuzování doplňkové ochrany podle § 14a a § 14b zákona o azylu, ale stejné důvody označil za relevantní a správní rozhodnutí v uvedeném rozsahu zrušil, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný jako stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu ve výroku II., a věc vrátil tomu soudu k dalšímu řízení.

Žalované Ministerstvo vnitra ve vyjádření ke kasační stížnosti popřelo opodstatněnost mimořádného opravného prostředku žalobce, neboť se domnívá, že jak rozhodnutí správního orgánu ve věci mezinárodní ochrany ve všech částech výroku, tak i rozsudek krajského soudu (s výjimkou kasační stížností správního orgánu napadené části) byly vydány v souladu s právními předpisy. Co se týká neudělení mezinárodní ochrany podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu zde správní orgán setrvává na svých závěrech, které řádně podložil a odůvodnil a s nimiž

pokračování

se bezvýhradně ztotožnil i správní soud. Žalobcem uváděná tvrzení jsou pouze teoretického charakteru (viz sdělení o neposouzení jeho situace jako pronásledování na kumulativním základě) a neodpovídají zjištěnému stavu věci. Namítané neudělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu bylo také řádně odůvodněno v rámci diskreční pravomoci správního orgánu a krajský soud se jím v zákonem vymezeném rozsahu zabýval. V doplnění kasační stížnosti žalobce tedy jen dochází k opakování již řádně vypořádaných námitek. Kasační stížnost žalobce nepřesahuje vlastní zájmy tohoto stěžovatele, neboť zde neexistuje žádný dopad řešení právní otázky nad rámec konkrétního případu. Ministerstvo vnitra proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce odmítl pro nepřijatelnost, případně zamítl pro nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelů a je tedy přijatelná (§ 104a odst. 1 s. ř. s.). Vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany se Nejvyšší správní soud podrobně věnoval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaném pod č. 933/2006 Sb. NSS., kde dospěl k závěru, že o přijatelnou kasační stížnost se může jednat mimo jiné tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Zde je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost následné kasační stížnosti. O zásadní právní pochybení se přitom v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

A tak tomu je i v souzené věci, neboť krajský soud v napadeném rozhodnutí zásadně pochybil a toto jeho pochybení mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelů (§ 104a s. ř. s.). Konkrétně se jedná o pochybení krajského soudu spočívající v nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů ve vztahu k žalobci [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pojmově vylučuje věcný přezkum takového rozhodnutí a proto jen stěžít lze uvažovat o jeho přezkumu Nejvyšším správním soudem jako soudem kasačním (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2008, č. j. 9 Azs 199/2007 - 38, dostupné na www.nssoud.cz). Ostatně o tom, že nepřezkoumatelnost je vadou natolik závažnou, svědčí i § 109 odst. 4 s. ř. s., které kasačnímu soudu ukládá povinnost se jí zabývat i tehdy, pokud by jí stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti. Obdobně krajský soud pochybil, a to nikoliv nevýrazně, ve vztahu k rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2012, č. j. OAM-1-645/VL-10-ZA14-R2-2007, zrušením výroku v rozsahu neudělení mezinárodní ochrany podle § 14a a § 14b zákona o azylu o doplňkové ochraně jednak v rozporu s hmotným právem a jednak v rozporu se zásadou přezkoumatelnosti každého rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto ve vazbě na výše uvedené shledal kasační stížnosti přijatelné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě obou kasačních stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podaných kasačních stížnostech, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je třeba zrušit, a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud předesílá, že i v řízení o kasační stížnosti se řídí dispoziční zásadou. Tato zásada je vyjádřena v ust. § 106 odst. 1 s. ř. s., které ukládá stěžovateli povinnost označit

rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto rozhodnutí napadá a považuje jeho výroky za nezákonné, a v ust. § 109 odst. 3 a 4 věta před středníkem s. ř. s. (mimo důvody obsaženými ve větě za středníkem), podle něhož je Nejvyšší správní soud zásadně vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Takto vymezeným rámcem (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody jeho nezákonnosti) je Nejvyšší správní soud vázán, nejde-li o vadu, k níž musí přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s.). I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má být napadené soudní rozhodnutí přezkoumáno, přičemž Nejvyšší správní soud není povinen, ale ani oprávněn, sám vyhledávat možné nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

Má-li jakékoli rozhodnutí krajského soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné a opřené o dostatek důvodů. V čem lze spatřovat tyto jednotlivé atributy testu přezkoumatelnosti, však soudní řád správní nestanoví, a proto je třeba vycházet především z toho, co vytvořila dosavadní judikatura správních soudů.

„Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS).

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publikovaného pod č. 133/2004 Sb. NSS, *„lze za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozzeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zaviněn. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.“*

„Není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námítky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS).

V této souvislosti je vhodné rovněž odkázat na ustálenou judikaturu Ústavního soudu k otázce přezkoumatelnosti a přesvědčivosti rozhodnutí obecných soudů, podle které *„z hlediska stanoveného postupu (čl. 36 odst. 1 Listiny) je požadavek řádného a vyčerpávajícího odůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí“* (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, publikovaný jako N 17/17 SbNU 121; či náleží téhož soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01, publikovaný jako N 127/23 SbNU 227). Ústavní soud rovněž opakovaně judikoval, že absence řádného odůvodnění v napadeném

pokračování

rozhodnutí může vést k jeho zrušení Ústavním soudem, neboť nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, publikovaný jako N 85/8 SbNU 287; či nálezy téhož soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, publikovaný jako N 155/35 SbNU 147). To platí zejména tehdy, když se nedostatky odůvodnění týkají možného porušení základního práva nebo ústavního principu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, publikovaný jako N 155/35 SbNU 147).

Na druhou stranu povinnost správního soudu řádně odůvodnit rozhodnutí nelze chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno (srovnej rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk vs. Nizozemí ze dne 19. 4. 1994, § 61; či rozsudek téhož soudu ve věci Ruiz Torija vs. Španělsko ze dne 9. 12. 1994, § 29, oba dostupné na www.echr.coe.int/echr).

S ohledem na výše předestřenu judikaturu, která se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu pro nesrozumitelnost, je zřejmé, že kasační stížností napadený rozsudek nesrozumitelností netrpí, neboť lze jednoznačně rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, jak bylo rozhodnuto a o jaké věci, kdo jsou účastníci řízení, kdo byl rozhodnutím zavázán, apod.

Zcela opačná situace je však v případě nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů, jak opodstatněně namítá ve své kasační stížnosti žalobce. Je tomu tak proto, že v nyní projednávané věci trpí rozsudek krajského soudu, odůvodňující zamítavý výrok I., absencí vlastní úvahy a argumentace krajského soudu ve vztahu k žalobní námitce E. M. o pronásledování na kumulativním základě. Krajský soud především neuvedl, které vlastní úvahy jej k rozhodnutí vedly, jaké konkrétní ustanovení aplikoval na danou situaci, jaké výkladové metody použil a k jakému výsledku v hodnotícím procesu vlastně dospěl. Krajský soud víceméně jen obecně konstatuje, že žalovaný správní orgán hodnotil všechny rozhodné skutečnosti seriózně v souladu s existencí mnoha zpráv, a soud proto nemá, co by k těmto závěrům dodal. Žalobce se ale především domnívá, že mu v zemi původu hrozilo a nadále hrozí pronásledování, a to z důvodu uzavření manželství s ženou, která je arménské národnosti (jde o smíšené manželství, v jehož důsledku čelil nemalým problémům, které vyústily až v nucený odchod ze země původu). Od samého počátku vždy tvrdil, že důvodem odchodu z vlasti byly problémy spojené s národností manželky, protože byl fyzicky napaden právě z tohoto důvodu. Tyto námitky přitom považoval žalobce za zcela zásadní. Odůvodnění napadeného výroku však zcela postrádá úvahy krajského soudu o tom, zda ve vztahu k E. M. docházelo skutečně k takovému jednání, které lze podřadit pod pojem pronásledování na kumulativním základě, či nikoliv. V této souvislosti je nepřezkoumatelný i závěr krajského soudu, že odchod žalobce s rodinou byl spíše opatřením „preventivního“ charakteru, protože se neopírá o žádný zásadní důkaz.

Odůvodnění rozsudku krajského soudu ve vztahu k námitce pronásledování ve smyslu ust. 12 písm. a) a b) zákona o azylu je tedy především založeno toliko na selektivní rekapitulaci závěrů správního orgánu a na strohém a kusém konstatování krajského soudu o souladu rozhodnutí správního orgánu s ust. § 12 písm. a) a b) zákona o azylu, postrádajícího prakticky vlastní úvahu krajského soudu o žalobní argumentaci E. M., které tak nemůže vyhovět výše prezentovaným judikatorním požadavkům kladeným na odůvodnění rozhodnutí krajského soudu.

Uvedené platí obdobně i o žalobní námitce E. M., který v žalobě vytýká žalovanému, že se dostatečně nevypořádal s možností udělení humanitárního azylu a že především nevzal v úvahu nepřítomnost tohoto žalobce v zemi původu po dobu 21 let. Strohé a kusé konstatování krajského soudu, že žalovaný měl „dostatečné podklady pro závěr o existenci či neexistenci důvodu zvláštního

žřetetele hodného ve smyslu ust. § 14, že namítané naplnění humanitárních podmínek proto, že žalobce již dlouhá léta pobývá mimo zem původu soud akceptovat nemůže, a že takové uvážení je plně v kompetenci žalovaného správního orgánu“ rovněž nesvědčí o argumentaci, jež je v souladu s formálními požadavky kladenými na odůvodnění rozsudku.

Podle Nejvyššího správního soudu vyžaduje řádné vypořádání se s uvedenými námitkami pečlivější a komplexnější přístup ze strany krajského soudu, než jaký je obsažen v nyní posuzovaném rozsudku.

Nejvyšší správní soud musí přisvědčit výtce kasační stížnosti žalovaného správního orgánu, že napadený rozsudek krajského soudu je ve výroku II., kterým bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 20. 3. 2012, č. j. OAM-1-645/VL-10-ZA14-R2-2007, v rozsahu výroku o neudělení mezinárodní ochrany podle § 14a zákona o azylu, a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení, vydán v rozporu se zákonem.

Institut doplňkové ochrany obecně zakotvuje ve vnitrostátní právní úpravě zásadu non-refoulement, která zabezpečuje, že uprchlík nebude ani v případě, není-li mu z různých důvodů udělen azyl, vydán do země, kde by byl zásadním způsobem objektivně ohrožen na životě, svobodě či tělesné integritě. Smyslem a účelem doplňkové ochrany je tedy poskytnout subsidiární ochranu a možnost legálního pobytu na území České republiky těm žadatelům o mezinárodní ochranu, kterým nebyl udělen azyl, ale u nichž by bylo z důvodů taxativně uvedených v § 14a zákona o azylu (vycházejících zejména, avšak nikoli bezvýjimečně, z hledisek humanity založených na objektivních hrozbách) neúnosné, nepřiměřené či jinak nežádoucí požadovat jejich vycestování. Aplikace institutu doplňkové ochrany se vztahuje k objektivním hrozbám po případném návratu žadatele do země původu, tedy k částečně jiným skutečnostem nastávajícím v odlišném čase než v případě aplikace institutu azylu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 9 Azs 11/2009 - 99, dostupný na www.nssoud.cz).

Podle taxativního výčtu v ust. § 14 a odst. 2 zákona o azylu je možno udělit doplňkovou ochranu jen ve vymezených případech vážné újmy, za níž se považuje: a) uložení nebo vykonání trestu smrti, b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svěvolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

Z uvedeného tedy vyplývá, že při aplikaci ust. § 14 a zákona o azylu nemá správní orgán žádnou možnost správní úvahy ve směru rozšiřování důvodů zde vymezených a že doplňkovou ochranu lze udělit jen v případě naplnění taxativně vymezených podmínek § 14a zákona o azylu.

V rozporu s uvedeným ustanovením § 14a zákona o azylu však krajský soud zrušujícím výrokem II. napadeného rozsudku a vrácením věci k dalšímu řízení uložil žalovanému správnímu orgánu de facto zvážit rozšíření taxativně vymezených důvodů pro udělení doplňkové ochrany. Je tomu tak proto, že za důvod pro udělení doplňkové ochrany označil krajský soud zcela hypotetickou, nepodloženou a spekulativní argumentaci žalobce, že by se v případě návratu do vlasti již nemusel setkat se svou rodinou. Stejněho charakteru je pak i názor správního soudu na udělení doplňkové ochrany z důvodu neseriózně uspořádaných poměrů pro bezpečný návrat. Obdobné jsou i úvahy krajského soudu, že návrat osob s arménskou národností do Ázerbájdžánu by mohl být velmi problematický již při vpuštění a ne zcela bezpečný, že není na pevně postaveno, zda by minimálně v případě manželky či dcery žalobce nedošlo v případě návratu k určitým ponižujícím situacím a tím pádem k naplnění podmínek ust. § 14a odst. 1 a 2 zákona

pokračování

o azylu. Správní orgán přitom z v rozhodnutí ze dne 20. 3. 2012 citovaných informací o situaci v zemi původu vyloučil, že by žalobci hrozilo z jakýchkoliv důvodů skutečné nebezpečí vážné újmy vymezené v ust. § 14a odst. 2 zákona o azylu. Krajský soud proto postupoval v rozporu se zákonem, když nerespektoval zákonný příkaz, že doplňkovou ochranu lze udělit jen v případě naplnění taxativně vymezených podmínek § 14a zákona o azylu a těmito zákonnými podmínkami se přitom vůbec nezabýval.

V této souvislosti je třeba dodat, že žalobce v doplnění odůvodnění žaloby ze dne 31. 7. 2012 navrhoval krajskému soudu provedení důkazu řadou zpráv z let 2008 až 2012 (Radio Svobodná Evropa, BBC, SME a ECRI), jimiž chtěl prokázat, že by v případě návratu do země původu se svou manželkou byl pronásledován z důvodu její národnosti. Krajský soud sice při jednání dne 14. 1. 2013 provedl patrně důkaz přečtením podstatného obsahu těchto zpráv v českém překladu (soud v protokolu uvedl, že v hlavním obsahu konstatuje žalobcem předložené zprávy přeložené z anglického jazyka do češtiny), ale dále již není z ničeho patrné, jak s tímto důkazem naložil. Žalobce ve své kasační stížnosti proto právem vytýká, že napadený rozsudek krajského soudu je v tomto směru minimálně nepřezkoumatelný, neboť správním soudem nebylo ani hodnoceno jeho tvrzení ve vztahu k možné „diskriminaci“, jejíž existenci podpořil příloženými zprávami; z odůvodnění napadeného výroku rozsudku krajského soudu není ani patrné, jaké skutečnosti vzal správní soud za prokázané, na základě jakých důkazů (míněno jednotlivých zpráv) dospěl krajský soud ke svým závěrům a k jakým důkazům (zprávám) nepřihlédl).

Nejvyšší správní soud musí přisvědčit též výtce kasační stížnosti žalovaného správního orgánu v tom, že napadený rozsudek krajského soudu je ve výroku II., kterým bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 20. 3. 2012, č. j. OAM-1-645/VL-10-ZA14-R2-2007, i v rozsahu výroku o neudělení mezinárodní ochrany podle 14b zákona o azylu, a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení, také vydán v rozporu se zákonem.

Je tomu tak především proto, že krajský soud zrušil rozhodnutí správního orgánu ve vztahu k ust. § 14b zákona o azylu, aniž uvedl jediný důvod, který by ho k tomu vedl. Krajský soud tak především neuvedl, které úvahy jej k takovému rozhodnutí vedly, jaké konkrétní ustanovení aplikoval na danou situaci, jaké výkladové metody použil a k jakému výsledku při hodnocení důkazů dospěl. Zejména však správní soud nezkoumal, zda jsou v dané věci vůbec splněny základní zákonné podmínky obsažené v ust. § 14b odst. 1, 2 zákona o azylu, resp. zda udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny přichází v úvahu. Tím ovšem krajský soud nejen nedostal náležitostem odůvodnění rozsudku podle zákona a požadavků ustálené judikatury, ale jeho rozsudek je v důsledku této vady řízení v uvedeném rozsahu zcela nepřezkoumatelný.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů došel k závěru, že kasační stížnosti stěžovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 1. 2013, č. j. 29 Az 10/2012 – 98, jsou opodstatněné, a proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto řízení bude na krajském soudu, aby se přezkoumatelným způsobem (odpovídajícím požadavku řádného a vyčerpávajícího odůvodnění) vypořádal s jednotlivými žalobními námitkami a s vadami vyplývajícími z pochybení popsanych v tomto rozsudku, neboť tyto vykazují takovou intenzitu, která by mohla mít vliv na samotné hmotněprávní postavení účastníků řízení. Teprve poté vydá rozhodnutí, které bude nejen přezkoumatelné, ale bude také odpovídat zákonu.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje kasační soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. července 2013

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu