



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců a JUDr. Petra Průchy a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **J. M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Praha 7, Nad Štolou 3, poštovní schránka 21/OAM, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 12. 2004, č. j. 24 Az 551/2004 – 21,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) nadepsaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 15. 9. 2004, č. j. OAM-2777/VL-07-15-2004. Tímto rozhodnutím stěžovatel odmítl žádost žalobce o azyl jako nepřipustnou s poukazem na Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie (dále jen „Protokol“), podle něhož je nutno Slovenskou republiku, která je členským státem Evropské unie, považovat za bezpečnou zemi původu.

Krajský soud dospěl k závěru, že Protokol ani jiný pramen komunitárního práva neupravují procesní postup orgánu členského státu při rozhodování o žádosti o udělení azylu příslušníka jiného členského státu a proto je nutno v tomto směru vycházet z příslušných vnitrostátních právních předpisů. V projednávané věci je takovým předpisem zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (azylový zákon). Citovaný zákon upravuje jako možné způsoby rozhodnutí o podané žádosti o azyl udělení azylu, neudělení azylu, zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné a zastavení řízení. Je-li žadatel o azyl občanem členského státu,

který se považuje za bezpečnou zemi původu, nelze dle názoru soudu odmítnout žádost jako nepřipustnou. Uvedenou situaci řeší ust. § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu, které předpokládá zamítnutí takové žádosti jako zjevně nedůvodné, resp. neudělení azylu při nesplnění podmínek ust. § 16 odst. 2 a 3 tohoto zákona. Odmítl-li proto stěžovatel předmětnou žádost jako nepřipustnou s odkazem na Protokol, který sám možnost takového rozhodnutí neupravuje, shledal krajský soud rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost. Dle krajského soudu došlo napadeným rozhodnutím k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a proto jej zrušil podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, aniž se zabýval dalšími námitkami žalobců. Věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a současně zavázal žalovaného v rozsudku vysloveným právním názorem.

Kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek krajského soudu z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení otázky právní. Dle stěžovatelova názoru je ust. § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu určeno pro případy žádostí o azyl žadatelů ze zemí mimo Evropskou unii, nikoli státních příslušníků členských zemí. Důvodně proto v daném případě užil normu komunitárního práva. Na podporu svého postupu poukázal stěžovatel na doplnění zákona o azylu zákonem č. 57/2005 Sb. o nové ustanovení § 10a, kterým se do cit. zákona vkládá právní institut nepřipustnosti žádosti o azyl, byla-li podána občanem Evropské unie, který nesplňuje podmínky stanovené právem Evropských společenství, resp. Protokolem. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uvedených v kasační stížnosti a shledal, že tato není důvodná.

Klíčovou otázkou pro posouzení projednávaného případu je vztah Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům členských států, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství (dále SES) Amsterdamskou smlouvou [publikováno pod č. 44/2004 Sb. m. s. (str. 8332 – 8333)], k zákonu č. 325/1999 Sb., zákon o azylu.

Dle jediného článku Protokolu se se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie považují členské státy navzájem za bezpečné země původu, a to pro veškeré právní a praktické účely spojené se záležitostmi azylu. Žádost příslušníka členského státu o azyl může proto jiný členský stát *zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování* pouze v taxativně vypočtených případech, a to

- a) jestliže se členský stát, jehož příslušníkem je žadatel, rozhodl poté, co vstoupila Amsterdamská smlouva v platnost, využívat článku 15 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, přijmout opatření, která se na jeho území odchyľují od povinností vyplývajících z Úmluvy;
- b) jestliže bylo zahájeno řízení podle čl. F.1 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii a Rada o něm ještě nerozhodla;
- c) jestliže Rada na základě čl. F.1. odst. 1 Smlouvy o Evropské unii rozhodla, že se členský stát, jehož příslušníkem je žadatel, dopouští závažného a dlouhotrvajícího porušování zásad uvedených v čl. F. odst. 1;
- d) jestliže členský stát s ohledem na žádost státního příslušníka jiného členského státu o azylu rozhodl jednostranně; v takovém případě bude Rada neprodleně informována;

při zkoumání žádosti se vychází z domněnky, že žádost je zjevně nedůvodná, aniž je jakýmkoliv způsobem ohrožena rozhodovací pravomoc členského státu.

Protokol tak stanoví vyvratitelnou právní domněnku, že se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie mají pro účely azylu členské státy navzájem postavení bezpečných zemí původu, nenastanou-li okolnosti předvídané písmeny a) až d) Protokolu. Jinak řečeno, neklesla-li ochrana základních práv a svobod v zemi původu žadatele pod určitou úroveň, mají být žádosti o azyl automaticky posuzovány jako zjevně nedůvodné. Pro stanovení této úrovně právní ochrany v zemi původu je pak činěn odkaz na další mezinárodně-právní instrumenty, a to Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a dále pak na sankční mechanismus Smlouvy o Evropské unii (v dnešním znění Smlouvy o EU v článku 7). Ten je možné uvést do chodu v případě, že ze strany některého z členských států dochází k závažnému a trvajícím porušování zásad demokracie, právního státu a respektu základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že ustanovení Protokolu je přímo účinným právem Společenství, které jsou vnitrostátní soudy a orgány povinny aplikovat přímo, tj. bez potřeby jejich dalšího „provedení“ vnitrostátními předpisy. Ustanovení Protokolu má zároveň aplikační přednost před právem českým, což je dáno jednak dogmatikou komunitárního práva (srov. kupř. věc 6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.* [1964] ECR 585, str. 593 či věc 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125, bod 3), z pohledu vnitrostátního práva pak článkem 10a Ústavy České republiky (srov. nález pléna Ústavního soudu ČR ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, publikováno pod č. 154/2006 Sb.). Současně je však nutno vzít v potaz absenci komunitární procesně-právní úpravy, pro aplikaci obsahu Protokolu nutné, samotným Protokolem ovšem nijak nepředvídané. Říká-li se zde, že členský stát může žádost příslušníka členského státu o azyl (za taxativně vypočtených podmínek) „zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování“, je taková formulace přinejmenším velmi obecná a jistě z ní nelze vyvodit, jak konkrétně má členský stát s takovou žádostí procesně naložit. K jednoznačnému závěru pak nelze dospět konfrontací s jinými jazykovými verzemi Protokolu, resp. srovnávacím jazykovým výkladem. Lze se důvodně domnívat, že ani německému („berücksichtigt oder zur Bearbeitung zugelassen werden“), anglickému („taken into consideration or declared admissible for processing“) či francouzskému („être prise en considération ou déclarée admissible“) by nebylo na první pohled patrné, jaký přesný procesní postup je od nich ze strany komunitární úpravy vyžadován.

Za výše popsané situace, kdy procesní úprava na komunitární úrovni prakticky chybí, je pak na místě uplatnění tzv. zásady procesní autonomie členských států, již Evropský soudní dvůr dovodil z článku 10 SES, tedy zásady loajální a upřímné spolupráce, která má panovat mezi orgány Společenství a členskými státy. Uvedená zásada stanoví, že tam, kde Společenství přijalo pouze hmotně právní či pouze částečnou právní úpravu, jsou procesní ošetření a způsob vynucování této úpravy ponechány na členských státech. (Srov. např. věc 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG und Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] ECR 1989, bod 5 či věc C-336/00, *Republik Österreich v. Martin Huber* [2002] ECR I-07699, bod 55.)

V době rozhodování stěžovatele upravovalo vnitrostátní právo situaci předvídanou Protokolem ustanovením § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu, podle něhož bylo na místě žádost o udělení azylu zamítnout jako zjevně nedůvodnou, jestliže přicházel žadatel ze státu, který Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu, a nebylo-li prokázáno,

že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze. Pro případ žadatelů přicházejících z tzv. bezpečné země původu tedy toto ustanovení předpokládalo zkrácenou formu řízení s procesním důsledkem zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, kdy bezpečnost země původu žadatele představovala okolnost odůvodňující projednání žádosti pouze v omezeném rozsahu, aniž by bylo ve věci rozhodováno meritorně. Protokol přidal k této úpravě pouze výše zmiňovanou právní domněnku, podle níž pochází-li žadatel z jiného členského státu Evropské unie, je nutno tuto zemi považovat za bezpečnou zemi původu.

Obsah Protokolu byl následně do zákona o azylu promítnut zákonem č. 57/2005 Sb. Ten zavedl nový institut nepřipustnosti žádosti o azyl s procesním důsledkem zastavení řízení. Zákonodárce vycházel z již existujících forem procesních rozhodnutí, které bylo možno v azylovém řízení vydat, aniž by pro tuto situaci zaváděl formu novou. Zřejmým záměrem zákonodárce pak bylo zavést v souladu s Protokolem jemnější diferenciaci v rámci již existující kategorie žadatelů přicházejících z tzv. bezpečných zemí původu, a to na státní příslušníky zemí EU a ostatní, přičemž pro prvně jmenované nově stanovil ještě striktnější procesní postup, než jaký upravovalo ust. § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu.

Stěžovatel tedy sice korektně vycházel z názoru, že Protokol je přímo účinným pramenem práva, který má přednost před vnitrostátní právní úpravou, z výše uvedeného je však zřejmé, že již v době rozhodování správního orgánu existovala pro situace, jaká nastala v projednávaném případě, vnitrostátní právní úprava s Protokolem obsahově konformní, neboť stejně jako Protokol předvíдалa pro žadatele přicházející z bezpečné země původu režim zkráceného správního řízení vylučujícího meritorní posouzení věci. Novela zákona o azylu pak pouze umocnila tento restriktivní přístup pro státní příslušníky členských zemí EU zavedením institutu nepřipustnosti žádosti o azyl. Pro uplatnění zásady aplikační přednosti komunitárního práva před právem národním tudíž nebyl za dané situace důvod, neboť právní úprava vnitrostátní nebyla s právní úpravou komunitární v obsahovém rozporu. Nic proto stěžovateli nebránilo aplikovat obsah Protokolu za použití ust. § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu a využít tak pro aplikaci normy komunitárního práva kompatibilní vnitrostátní procesní předpis.

Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že akceptace postupu, který stěžovatel zvolil v daném případě, by dle jeho názoru znamenala uznání pravomoci správního orgánu dle libosti „dotvářet“ *zákonnou* právní úpravu vlastní *rozhodovací* činností. Takový postoj ovšem považuje Nejvyšší správní soud za nepřijatelný. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Shodně rovněž čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podle § 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), tj. obecného předpisu upravujícího postup správních orgánů při realizaci jejich rozhodovací činnosti (platného v době rozhodování stěžovatele), pak postupují správní orgány v řízení v souladu se zákony a jinými právními předpisy.

S ohledem na výše uvedené ústavní principy je podle Nejvyššího správního soudu nepřipustné, aby orgán moci výkonné, jehož činnost (rozhodovací či normotvorná) je nutně vždy podzákonného charakteru, suploval právní úpravu na úrovni zákona, navíc při výkonu své rozhodovací činnosti. Jednak by takovým postupem nepřipustně ingeroval do moci zákonodárné, jež přísluší výlučně Parlamentu ČR, jednak by jednal v rozporu s principem svrchovanosti zákona, kterým je v právním státě ovládána realizace moci výkonné. (Shodně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 690/01, ze dne 27. 3. 2003, podle kterého je ministerstvo jako orgán veřejné moci vázáno obecně

vymezeným ústavním limitem činnosti těchto orgánů, jímž je v principu především postulát, dle něhož může a současně je povinno činit pouze to, co stanoví zákon (čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.)

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě netrpí vadou podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

O nákladech 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 řízení úspěch, žalovaný, který v řízení úspěch měl, žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil. Rozhodl proto tak, že se žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 22. srpna 2006

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu