



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **J. V.**, zast. JUDr. Janem Adámkem, advokátem, se sídlem Cheb, Svobody 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 12. 2004, č. j. 14 Az 408/2004 - 13,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 12. 2004, č. j. 14 Az 408/2004 – 13, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II.** Odměna zástupce stěžovatelky JUDr. Jana Adámka, advokáta, **se určuje** částkou 1075 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30-ti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá shora označený rozsudek, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 28. 6. 2004, č. j. OAM-2142/VL-20-04-2004. Tímto rozhodnutím byla žádost o udělení azylu odmítnuta jako nepřipustná, a to z důvodu, že se jedná o občanku členského státu Evropské unie, Litvy, přičemž členské státy Evropské unie jsou s odkazem na Protokol o azylu pro občany členských států a čl. 311 Smlouvy o založení Evropských společenství považovány za bezpečné země původu.

Stěžovatelka v kasační stížnosti požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

V žalobě, která směřovala proti uvedenému rozhodnutí žalovaného, stěžovatelka namítala, že v Litvě jí hrozí nebezpečí ze strany jejího (bývalého) přítele, který je členem mafie a pronásleduje ji, resp. usiluje o její život, přičemž litevské orgány ji nejsou schopny ochránit. Stejně tak stěžovatelka v žalobě uváděla, že v případě, že by byla nucena odcestovat z území České republiky, musela by s ní odcestovat i její nezletilá dcera, která je však českou státní občankou. Dovožovala, že správní orgán dostatečně nezvážil tíživost situace a požadovala, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno a věc byla vrácena k dalšímu řízení.

V napadeném rozsudku dospěl Krajský soud v Ústí nad Labem obdobně jako správní orgán k závěru, že v případě stěžovatelky se jedná o občanku členského státu Evropské unie, Litvy, přičemž členské státy Evropské unie jsou s odkazem na Protokol o azylu pro občany členských států a čl. 311 Smlouvy o založení Evropských společenství považovány za bezpečné země původu. Uzavřel, že správní orgán postupoval v souladu se zákonem pokud shledal žádost jako nepřijatelnou. S odkazem na výše uvedené tak Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost. V kasační stížnosti vyjádřila nesouhlas se závěry soudu a žalovaného správního orgánu. Dále uvedla obdobné skutečnosti jako v žalobě, tedy, že v Litvě jí hrozí nebezpečí ze strany bývalého přítele, který je členem mafie a pronásleduje ji, resp. usiluje o její život, přičemž litevské orgány ji nejsou schopny ochránit. Stejně tak uvedla, že v případě, že by byla nucena odcestovat z území České republiky, musela by s ní odcestovat i její nezletilá dcera, která by byla vystavena stejnému riziku. Dovožovala, že jsou u ní dány podmínky vymezené v § 12, § 14 a § 91 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu). Na základě výše uvedeného pak požadovala, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena Krajskému soudu v Ústí nad Labem k dalšímu řízení.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém popírá oprávněnost podané kasační stížnosti, jak správní rozhodnutí, tak i rozsudek soudu, byly podle jeho názoru vydány v souladu s právními předpisy; odkázal na správní spis a zákonnou úpravu. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti a nepřiznání odkladného účinku.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Stěžovatelka je zastoupena advokátem.

Nejvyšší správní soud dále vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba rozhodovat tam, kde je o kasační stížnosti rozhodováno přednostně a kde je žadatel chráněn před důsledky rozsudku krajského soudu režimem pobytu za účelem strpění podle § 78b odst. 1, 2 zákona o azylu (cizinec má nárok na udělení víza za účelem strpění pobytu mj., pokud žádost doloží dokladem o podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu a návrhu na přiznání odkladného účinku - takové vízum opravňuje cizince k pobytu na území po dobu platnosti víza, která je 365 dnů; na žádost cizince odbor cizinecké a pohraniční policie platnost víza prodlouží, a to i opakovaně). Ze zákona platnost uvedeného víza zaniká právní mocí rozhodnutí o kasační stížnosti. Pozitivní rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek by tedy nemělo z hlediska ochrany stěžovatele žádný význam, negativní by před rozhodnutím o kasační stížnosti bránilo řádnému soudnímu řízení. Při rozhodnutí

o kasační stížnosti pak je rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné (§ 103 odst. 1 písm. c/) nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d/), jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se v daném případě necítil vázán důvody kasační stížnosti, protože rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro vadu řízení, která spočívá v opomenutí procesního předpisu, což mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Podstatou problému je, zda žalovaný mohl žádost žalobkyně o udělení azylu odmítnout jako nepřijatelnou s odkazem na Protokol o azylu pro občany členských států a čl. 311 Smlouvy o založení Evropských společenství, a to z důvodu, že se jedná o občanku členského státu Evropské unie, Litvy, přičemž členské státy Evropské unie jsou považovány za bezpečné země původu.

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 odchylují 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 trvajícimu 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 soudu („*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 žalovaného 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.

Žalovaný 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 žalovanému 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 a žádost jako zjevně nedůvodnou zamítnout

Nad rámec dosud uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že akceptace postupu, který žalovaný 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 žalovaného), 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. nález 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.)

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem je nepřezkoumatelný pro jinou vadu řízení (§ 109 odst. 3 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Žalovaný správní orgán při vydávání rozhodnutí, které krajský soud přezkoumával, porušil ustanovení o řízení před správním orgánem, když nepostupoval za využití příslušného právního předpisu a pro tuto vadu měl Krajský soud v Ústí nad Labem napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

Nejvyšší správní soud se za této situace nepovažoval již za nutné zabývat výslovnými kasačními námitkami stěžovatelky.

Kasační stížnost v posuzované věci tedy Nejvyšší správní soud považuje za důvodnou, a proto napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení je Krajský soud v Ústí nad Labem vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatelky, JUDr. Jan Adámek, byl ustanoven soudem, přiznal Nejvyšší správní soud podle § 35 odst. 7 a § 60 odst. 1 v návaznosti na § 120 s. ř. s. označenému zástupci za zastupování v řízení o kasační stížnosti odměnu, a to v celkové výši 1075 Kč, sestávající se z odměny dle vyhlášky č. 177/1996 Sb. za jeden úkon právní služby (á 1000 Kč - § 11 odst. 1 b/ ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f/ cit. vyhlášky) a jednoho režijního paušálu (á 75 Kč - § 13 odst. 3 téže vyhlášky).

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

V Brně dne 14. září 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu