



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce, JUDr. Vojtěcha Šimíčka, JUDr. Zdeňka Kühna a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: O. I., právně zastoupené Mgr. Jindřichem Sojkou, advokátem se sídlem Klatovy, Pražská 119/I, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 6. 2008, č. j. 61 Az 16/2007 - 20,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 6. 2008, č. j. 61 Az 16/2007 - 20, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 17. 2. 2007, č. j. OAM-1-104/VL-10-05-2007 (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl žádost žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou podle ustanovení § 16 odst. 2 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“). Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě žalobou, který ji rozsudkem ze dne 13. 6. 2008, č. j. 61 Az 16/2007 - 20, zamítl.

V odůvodnění svého rozsudku krajský soud konstatoval, že je jednoznačné (a žaloba to ani nepopírá), že žalobkyně podala žádost o udělení mezinárodní ochrany až

v době, kdy jí bylo uděleno nejprve správní vyhoštění za nelegální pobyt na území České republiky (dále jen „ČR“) a poté soudní vyhoštění v délce tří let. Žalobkyně do ČR přicestovala v roce 2002, poté co ji podle jejího tvrzení znásilnil policista. Ochrany u státních orgánů ve vlasti se nedovolala a její počínání způsobilo, že jí policista začal pronásledovat a vyhrožovat jí. Proto musela ze strachu o sebe a o svého syna, kterého zanechala u příbuzných, vlast opustit. Svůj pobyt na území ČR si však právně neupravila, a proto jí bylo dne 5. 11. 2002 uděleno správní vyhoštění do 5. 11. 2005. Žalobkyně se vrátila do vlasti, nicméně po nějaké době se opět (dle jejího tvrzení) opakoval nátlak a vyhrožování ze strany policisty. Rozhodla se proto vrátit do ČR, kam přicestovala dne 4. 4. 2004 na turistické vízum pod jiným příjmením. Po zjištění, že žalobkyně pobývala na území ČR od 4. 4. 2004 do 29. 6. 2005 nelegálně, vydal dne 30. 6. 2005 Okresní soud v Klatovech trestní příkaz, v němž jí uložil trest vyhoštění na tři roky za spáchání trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí. Žalobkyni byl taktéž uložen trest odnětí svobody v délce jednoho měsíce, který vykonala dne 1. 1. 2007. Po propuštění na svobodu byl žalobkyni vydán výjezdní příkaz s platností do 1. 2. 2007; následně (dne 2. 2. 2007) podala žádost o udělení mezinárodní ochrany. Krajský soud vzal tedy za prokázané, že se žalobkyně mohla na území ČR zcela svobodně pohybovat, a tedy i vejít do kontaktu se státními orgány ČR, tudíž jí v podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany dříve nic nebránilo. Žalobkyně tak přesto učinila až poté, co jí bylo uloženo správní a poté soudní vyhoštění. Proto krajský soud uzavřel, že žalovaný nepochybil, pokud žádost žalobkyně zamítl jako zjevně nedůvodnou s odkazem na ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu. Současně dodal, že žalobkyně ostatně v řízení ani netvrdila žádný z důvodů pro udělení azylu ve smyslu ustanovení § 12 citovaného zákona. S námitkou žalobkyně týkající se porušení konkrétních ustanovení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení se krajský soud vypořádal poukazem na skutečnost, že daný zákon byl s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Námitka žalobkyně byla tedy nedůvodná, neboť v době probíhajícího správního řízení o udělení mezinárodní ochrany nebyl citovaný zákon v účinnosti. K namítané absenci výroku o neudělení azylu podle ustanovení § 14 zákona o azylu v napadeném rozhodnutí uvedl, že jestliže žalovaný zamítl žádost žalobkyně podle ustanovení § 16 odst. 2 zákona pro zjevnou nedůvodnost, pak je již výrok o neudělení azylu podle ustanovení § 14 zákona o azylu nadbytečný. Co se týče námítky žalobkyně vztahující se k neuplatnění ustanovení § 91 zákona o azylu, k tomu krajský soud konstatoval, že příslušné ustanovení bylo zrušeno ke dni 31. 8. 2006.

Rozsudek napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, v níž uplatňuje důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatelka, kromě obecných odkazů na existenci shora uvedených kasačních důvodů, upozornila na svou negativní zkušenost se státními orgány ve vlasti a poukazuje na skutečnost, že právě kvůli tomu byla i skeptická vůči státním orgánům ČR a nepožádala o udělení mezinárodní ochrany dříve. Do ČR přijela z důvodu strachu o svoji osobu, svou rodinu a dítě, neboť na Ukrajině byla pronásledována policistou, který ji znásilnil a poté, co se bezvýsledně snažila dovolat ochrany u úřadů, ji pronásledoval. Současně stěžovatelka vytýká žalovanému, že přehlédl náboženské důvody jejího pronásledování, když v předchozích řízeních uváděla, že její problémy s policistou vznikly poté, co ji zadržel při

roznášení knížek náboženského charakteru. Závěrem stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že rozhodl, aniž vyslechl ji a další svědky.

Žalovaný ve svém vyjádření k věci poukázal na to, že stěžovatelka ve správním řízení neuvedla žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možné dovodit, že ve vlasti byla pronásledována za uplatňování politických práv a svobod a neuvedla rovněž žádnou konkrétní obavu v případě návratu do vlasti, kterou by bylo možno považovat za odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, příslušnosti k určité sociální skupině nebo zastávání určitých politických názorů. Dle názoru žalovaného bylo nepochybně prokázáno, že stěžovatelka podala žádost o udělení mezinárodní ochrany s cílem vyhnout se důsledkům správního resp. soudního vyhoštění, ačkoliv mohla požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve. Navrhl proto kasační stížnost zamítnout pro nedůvodnost.

Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud, ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s., zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

S ohledem na ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob je vhodné připomenout, že v případě řízení o kasační stížnosti byla soudní ochrana stěžovatelce již jednou poskytnuta individuálním projednáním její věci na úrovni krajského soudu, a to v plné jurisdikci. Další procesní postup v rámci správního soudnictví nezvyšuje automaticky míru právní ochrany stěžovatelky a je podmíněn již zmíněným přesahem jejích vlastních zájmů.

Úvodem Nejvyšší správní soud uvádí, že zákonný pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje typický neurčitý právní pojem. Do soudního řádu správního byl zaveden novelou č. 350/2005 Sb., s účinností ke dni 13. 10. 2005. Pokud jde o jeho výklad, ten byl podán např. v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaném pod č. 933/2006 Sb. NSS, dle kterého *„přesahem vlastních zájmů stěžovatele (který ve věcech azylu jediné vede k meritornímu projednání kasační stížnosti), je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je – kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce – pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. To prakticky znamená, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.“* Nejvyšší správní soud v projednávané věci naznal, že kasační stížnost je přijatelná, neboť krajský soud pochybil při výkladu hmotného práva, konkrétně výkladu ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu ve vztahu k ustanovení § 12 a § 14a tohoto zákona. Tento případ současně může mít význam též po rozhodovací praxi krajských soudů.

Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu stanoví, že *jako zjevně nedůvodná se zamítne i žádost o udělení mezinárodní ochrany, je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal s cílem*

vyhnout se brozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak.

V kontextu posuzovaného případu a aplikace shora uvedené normy hraje významnou roli směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. 4. 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“), jejíž transpoziční lhůta uběhla dne 10. 10. 2006. Po uplynutí transpoziční lhůty kvalifikační směrnice platí, že zákon o azylu a ostatní relevantní vnitrostátní právní předpisy podléhají výkladu, který musí být v souladu s obsahem směrnice a sledovat její účel. Povinnost eurokonformního výkladu zákona o azylu vyplývá jak z čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, tak z čl. 10 Smlouvy o ES, a byla akceptována v judikatuře Ústavního soudu (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006, publ. pod č. 434/2006 Sb., bod 81), v judikatuře Evropského soudního dvora (např. rozhodnutí ze dne 13. 11. 1990 ve věci C-106/89 *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, [1990] ECR I-4135), i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. 2 Afs 92/2005, publ. pod č. 741/2006 Sb. NSS a ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 Azs 45/2008 - 67, dostupný z www.nssoud.cz).

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu, pocházející z období před 10. 10. 2006 (tj. před uplynutím transpoziční lhůty kvalifikační směrnice), se ustálila na obecném závěru, že pokud jsou splněny podmínky uvedené v ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu [resp. ustanovení § 16 písm. k) zákona o azylu před novelou č. 350/2005 Sb.], je udělení azylu podle ustanovení § 12 zákona o azylu bez dalšího vyloučeno, a nezkoumá se již oprávněnost případných tvrzení žadatele o pronásledování z azylově relevantních důvodů. Zde lze odkázat např. na rozsudek ze dne 12. 1. 2005, č. j. 4 Azs 300/2004 - 36, dostupný z www.nssoud.cz, rozsudek ze dne 27. 5. 2004, č. j. 7 Azs 124/2004 - 45, publikovaný pod č. 349/2004 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS.

Tato dosavadní konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu v dané věci byla nicméně zcela překonána rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008-48, (dostupný z www.nssoud.cz), který akcentuje právě výše zmíněný eurokonformní výklad ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu ve vztahu k ustanovení § 12 a § 14a téhož zákona, po uplynutí transpoziční lhůty kvalifikační směrnice. Jmenovaný rozsudek zdejšího soudu vycházel při výkladu taktéž ze směrnice Rady č. 2005/85/ES ze dne 1. 12. 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice“), jejíž lhůta k transpozici uběhla dne 1. 12. 2007, tj. až po vydání nyní posuzovaného napadeného rozhodnutí žalovaného. V kontextu posuzovaného případu slouží procedurální směrnice pouze jako doplňkový prostředek výkladu, jenž potvrzuje výklad v souladu se smyslem a účelem kvalifikační směrnice. Dosavadní judikatorní závěry zdejšího soudu nebyly v kontextu eurokonformního výkladu sledovaných ustanovení zákona o azylu udržitelné.

V citovaném rozsudku zdejšího soudu, zohledňujícím již relevantní ustanovení kvalifikační směrnice (čl. 13 a 18) a procedurální směrnice [čl. 23 odst. 4 písm. i) a j)] se konstatuje, že „žádost o udělení mezinárodní ochrany lze posoudit jako zjevně nedůvodnou,

pokud žadatel podává žádost „pouze“ proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo bližícího se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění, přičemž podání žádosti po obdržení rozhodnutí o správním vyhoštění a priori nevylučuje, že mu bude udělen azyl nebo doplňková ochrana, pokud mu hrozí pronásledování z azylově relevantních důvodů, resp. skutečné nebezpečí vážné újmy pro účely doplňkové ochrany (...) Pokud tedy žadatel přesvědčivě prokáže, že mu hrozí v zemi původu pronásledování z azylově relevantních důvodů nebo skutečné nebezpečí vážné újmy, je žalovaný povinen se zabývat i jeho tvrzením podle ustanovení § 12 a § 14a zákona o azylu a případně azyl či doplňkovou ochranu udělit. Z výše uvedeného vyplývá, že v případě podání žádosti o mezinárodní ochranu až ve chvíli, kdy žadateli hrozí vyhoštění, existuje vyvratitelná domněnka, že tato žádost byla účelová. Žadatel však může prokázat nejen, že žádost nemohl podat dříve, ale (...) rovněž že ji nepodal pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění.“ Žalovaný je v řízení o udělení mezinárodní ochrany v případech potenciální možnosti použití ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu povinen zkoumat tři skutečnosti; je povinen provést „třístupňový test: (1) zda hrozí stěžovateli vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny (...); (2) zda mohl žadatel požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve; (3) zda je z postupu žadatele patrné, že žádost o udělení mezinárodní ochrany podal „pouze“ s cílem vyhnout se tomuto hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny.“ Pro aplikaci ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu musí být dány všechny tři podmínky kumulativně. Současně je však třeba podotknout, že „při posuzování třetího bodu testu (...) leží důkazní břemeno výhradně na žadateli. (...) Zásadním, nikoliv však výlučným faktorem (...) pro posouzení třetího bodu testu je mj. délka času, jež uplynula od chvíle, kdy žadatel začal pobývat na území České republiky nelegálně, do udělení rozhodnutí o správním vyhoštění. (...) Mezi další faktory pak patří věrohodnost tvrzení žadatele o mezinárodní ochranu. Nicméně je nutné mít stále na paměti, že žádost o mezinárodní ochranu je nutné posuzovat jako celek a podání žádosti o mezinárodní ochranu až v případě hrozícího vyhoštění je pouze jedno z kritérií, byť nepochybně významné, v celkovém posouzení věrohodnosti žadateli o mezinárodní ochranu.“

S ohledem na shora uvedené skutečnosti je nepochybné, že žalovaný se otázkou možné existence azylově relevantního důvodu ve smyslu § 12 zákona o azylu vůbec nezabýval a s ohledem na dikci § 16 odst. 2 tohoto zákona ustal při právním hodnocení věci na zjištění, že stěžovatelka byla při podání žádosti o mezinárodní ochranu vedena snahou o legalizaci svého dalšího pobytu na území ČR; krajský soud se v této otázce omezil pouze na zcela obecné tvrzení, že „žádný takový důvod (...) žalobkyně v průběhu řízení ani neprokázala ani netvrdila“. Je tedy zřejmé, že takový postup neodpovídá shora popsanému eurokonformnímu výkladu § 16 odst. 2 zákona o azylu a pro řádné posouzení věci bude nutné vypořádat se s tvrzeními stěžovatelky týkajícími se jejího pronásledování policistou, v kontextu tvrzené (neúspěšné) snahy o poskytnutí ochrany ze strany orgánů veřejné moci. Bude tedy třeba, aby se krajský soud nejprve vyjádřil k tomu, zda a proč tvrzení stěžovatelky může být vůbec pojmově chápáno jako pronásledování ve smyslu § 12 zákona o azylu; bude-li na tuto otázku odpovězeno kladně, musí být tato tvrzení podrobena hodnocení ve smyslu kritérií uvedených ve výše citovaném rozsudku.

K námitce stěžovatelky, že žalovaný přehlédl náboženské důvody jejího pronásledování, je Nejvyšší správní soud nucen konstatovat, že k ní, z hlediska posouzení důvodnosti závěrů o neexistenci azylově relevantních důvodů, nelze přihlídnout ve smyslu ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., neboť ji stěžovatelka uplatnila až poté, co byl vydán

rozsudek krajského soudu. Jde navíc o tvrzení zcela neurčité a nevyplývá z něj jakákoli souvislost s důvody tvrzeného násilí na její osobě.

Pokud jde dále o výtku, že krajský soud stěžovatelku nevyslechl a že nevyslechl ani svědky, zde je nutno uvést, že stěžovatelka byla vyzvána ve smyslu ustanovení § 51 s. ř. s., aby sdělila, zda souhlasí s projednáním věci bez nařízení ústního jednání. Vzhledem k tomu, že se ve stanovené lhůtě nevyjádřila, vycházel soud, v souladu se zákonem, z právní domněnky, že souhlas udělen byl. Rozhodoval-li tedy ve věci bez nařízení jednání, nelze mu vytýkat, že stěžovatelku nevyslechl. Co se týče výsledku dalších svědků, Nejvyšší správní soud konstatuje, že z obsahu správního a soudního spisu neshledal, že by stěžovatelka navrhovala výslech konkrétních osob a ani v kasační stížnosti takové osoby neoznačila. Tato námitka je tudíž nepřipadná.

Konečně k námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci, je nutno odkázat na závěry shora uvedené. Žalovaný byl vskutku povinen zabývat se i jinými skutečnostmi a tvrzeními stěžovatelky, než jen okolnostmi podporujícími závěr, že stěžovatelka jedná v úmyslu legalizovat svůj pobyt na území ČR. V této souvislosti je však na místě připomenout, že stěžovatelka je, s ohledem na své shora popsané postavení, povinna nést důkazní břemeno ohledně jí tvrzených azylově relevantních důvodů. Bude proto na ní, aby ke zjištění a objasnění skutkového stavu věci podala věrohodná tvrzení a dostatečně je prokázala.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost za důvodnou ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nezbylo mu, než za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, věty první s. ř. s., rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení; v něm bude, podle odst. 3 téhož ustanovení, vázán zde vysloveným právním názorem. Stěžovatelka napadla kasační stížností pouze výrok I. rozsudku krajského soudu, nicméně Nejvyšší správní soud přistoupil i ke zrušení výroku o nákladech řízení, jakožto výroku na něm závislém ve smyslu ustanovení § 109 odst. 2, věty za středníkem s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. prosince 2008

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu