



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové, JUDr. Zdeňka Kühna, Mgr. Daniely Zemanové a Mgr. Bc. Ing. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **A. R.**, zastoupený Mgr. Alexandrem Vaškevičem, advokátem se sídlem Františkánská 7, 301 00 Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2007, č. j. OAM-1-503/VL-20-12-2007, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 8. 2008, č. j. 60 Az 69/2007 - 52,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 8. 2008, č. j. 60 Az 69/2007 - 52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Skutkový základ případu a argumenty stran

Rozhodnutím ze dne 12. 7. 2007 zamítl žalovaný žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou podle § 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 (zákon o azylu). Žalovaný totiž dospěl k závěru, že důvodem podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany byla pouze snaha žalobce vyhnout se výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě, který ji rozsudkem ze dne 28. 8. 2008 zamítl.

Předmětný rozsudek napadl žalobce (stěžovatel) včasnou kasační stížností, jejíž přijatelnost ve smyslu § 104a s. ř. s. spatřoval v zásadním pochybení na straně krajského soudu, které mělo dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (odnětí možnosti získat mezinárodní ochranu). Podle stěžovatele krajský soud nesprávně aplikoval § 16 odst. 2 zákona o azylu, neboť stěžovatel se ve své domovské zemi dostal do existenčních potíží, nebyl schopen si zajistit legálním způsobem prostředky pro svou obživu, a pokud žádal o zajištění zaměstnání či sociálních dávek, byl státními orgány odmítnut. Stěžovatel se proto domnívá, že je u něj dán důvod k udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu, neboť náleží do sociální skupiny nezaměstnaných, kteří nemají žádné hmotné zabezpečení a domovský stát tuto situaci toleruje, resp. podporuje. Navíc postupem podle § 16 odst. 2 zákona o azylu byla stěžovateli odňata možnost přezkoumat, zda jsou dány podmínky pro udělení mezinárodní ochrany z humanitárních důvodů podle § 14 téhož zákona, když na území České republiky již delší dobu žije jeho manželka a dcera.

Stěžovatel má rovněž za to, že žalovaný nedostatečně provedl dokazování a nerespektoval, že stěžovatel jako účastník řízení o udělení mezinárodní ochrany má jen velmi omezené možnosti pro zajištění důkazů o perzekuci v domovské zemi. Krajský soud ponechal tuto skutečnost zcela bez povšimnutí, čímž byla porušena rovnost stran soudního procesu ve stěžovatelův neprospěch. Stěžovatel dále tvrdí, že krajský soud měl přezkoumat napadené rozhodnutí žalovaného a jemu předcházející správní řízení z hlediska dodržení procesních předpisů: žalovaný se totiž dopustil porušení správního řádu, když k důkazům a tvrzením stěžovatele vůbec nepřihlížel a jednostranně hodnotil důkazy ve prospěch žalovaného. Podle stěžovatele není odůvodnění rozhodnutí žalovaného dostatečné a řízení před správním orgánem je třeba zopakovat. Stěžovatel rovněž vytýká krajskému soudu, že soud sice vyjmenoval důkazy, které předložil stěžovatel, ale tyto důkazy již dále nehodnotil, a proto je jeho rozhodnutí nedostatečně odůvodněné a tudíž nepřezkoumatelné.

Stěžovatel konečně nesouhlasí se způsobem, jakým se soud vypořádal s tvrzením žalovaného o neexistenci překážek vycestování. Stěžovatel nepovažuje svůj návrat do země původu za bezpečný, neboť mu hrozí mučení, nelidské a ponižující zacházení, perzekuce a administrativní šikana ze strany milice a dalších státních orgánů. Stěžovateli tudíž měly být přiznány překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, kterými se žalovaný ani soud vůbec nezabývali. Stěžovatel dále požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na správní spis a poznamenal, že stěžovatel svoji vlast opustil dobrovolně a žádost o udělení mezinárodní ochrany použil v rozporu s účelem azylu, protože správní orgán nijak nepochybil, když jeho žádost zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

II.

Posouzení přípustnosti a přijatelnosti kasační stížnosti

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny veškeré podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má všechny náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není tudíž nutné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou přijatelnosti kasační stížnosti, jak mu je uloženo v § 104a s. ř. s., tedy zda kasační stížnost podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. K podrobnějšímu vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylu (mezinárodní ochrany) lze přitom pro stručnost odkázat např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikované pod č. 933/2006 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu procesního práva, a navíc se kasační stížnost dotýká právní otázky, která dosud nebyla plně řešena judikaturou zdejšího soudu. Kasační stížnost je proto přijatelná.

III.

Přezkum rozsudku krajského soudu z úřední povinnosti

Nejvyšší správní soud se před zkoumáním věci samé musel nejprve vypořádat s případnými vadami, ke kterým je povinen přihlížet vždy z moci úřední. Nejvyšší správní soud totiž v souladu s § 109 odst. 3 s. ř. s. není vázán důvody kasační stížnosti, 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.

Při posuzování otázky možné nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu vyšel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikovaného pod č. 1546/2008 Sb. NSS, kde se rozšířený senát vyjádřil mimo jiné i k povaze § 76 odst. 1 s. ř. s. Podle rozšířeného senátu „*ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání - z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední - tj. bez návrhu - pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek*“.

Z citovaného názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správní soudu plyne, že krajský soud je povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů z moci úřední, tedy aniž by žalobce nepřezkoumatelnost ve své žalobě konkrétně namítal. O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze pak hovořit zejména v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona. Tuto vadu přitom nelze zhojit ve vyjádření k žalobě, příp. v kasační

stížnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, www.nssoud.cz). V případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu je tedy krajský soud povinen toto rozhodnutí v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *ex offio* bez jednání zrušit; naopak přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, www.nssoud.cz).

IV.

Porovnání doplňkové ochrany a překážek vycestování

Zákon č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon 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), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, který rozsáhle novelizoval zákon o azylu, mimo jiné zavedl nový pojem mezinárodní ochrana. Jak vyplývá z § 1 zákona o azylu, mezinárodní ochrana může mít buď formu azylu nebo formu doplňkové ochrany; azyl je přitom institutem sloužícím k ochraně žadatele před pronásledováním (blíže specifikovaným v § 2 odst. 8 zákona o azylu), doplňková ochrana slouží k ochraně žadatele (jenž nesplňuje podmínky pro udělení azylu) před vážnou újmou, jež by mu hrozila v případě navrácení do země původu a která je popsána v § 14a odst. 2 zákona o azylu. V žádosti o mezinárodní ochranu žadatel zpravidla nespecifikuje, o kterou formu mezinárodní ochrany žádá, a žádost je proto třeba posuzovat z hlediska naplnění podmínek pro poskytnutí obou forem ochrany. Podá-li tedy cizinec žádost o mezinárodní ochranu, je na jejím základě správní orgán povinen posoudit jednak to, zda žadatel splňuje podmínky pro udělení azylu, a jednak to, zda splňuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany. Pokud správní orgán dospěje k závěru, že mezinárodní ochranu neudělí, musí své rozhodnutí odůvodnit jak ve vztahu k institutu azylu, tak i ve vztahu k institutu doplňkové ochrany (srov. § 28 odst. 2 zákona o azylu).

Současně si je třeba uvědomit, že institut doplňkové ochrany byl do zákona o azylu doplněn za současného zrušení úpravy tzv. překážek vycestování v § 91 téhož zákona. Nejvyšší správní soud se ke vztahu obou těchto institutů zatím vyjádřil jen okrajově. V rozsudku ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Azs 30/2007 - 69, www.nssoud.cz, dospěl k závěru, že *jakkoli nelze shledat úplnou shodu mezi zněním bývalého § 91 a nynějšího § 14a zákona o azylu, tak v těch částech, kde takovou shodu shledat lze, je možno i po účinnosti zákona č. 165/2006 Sb. aplikovat právní názory vyslovené Nejvyšším správním soudem ve vztahu k onomu dříve účinnému § 91 zákona o azylu*. K podrobnějšímu obsahovému srovnání překážek vycestování a doplňkové ochrany (tedy kde shodu shledat lze a kde nikoliv) však Nejvyšší správní soud dosud nepřistoupil: vyjasnění vzájemného vztahu těchto institutů má níméně zásadní význam nejen z hlediska použití předchozí judikatury správních soudů týkající se překážek vycestování na případy doplňkové ochrany, ale i z hlediska aplikace níže uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu týkající se vztahu překážek vycestování a rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl jako zjevně nedůvodné na tento nový institut. Účelem následujícího porovnání však není podat vyčerpávající výklad, resp. jakýsi „zaručený recept“ k aplikaci nového institutu doplňkové ochrany, ale spíše upozornit na změny a nesrovnalosti nové právní úpravy, jež nepochybně

budou v blízké době předmětem podrobného zkoumání a výkladu ze strany správních soudů při aplikaci na konkrétní případy.

Při komparaci je dále nutné mít na paměti, že institut doplňkové ochrany (včetně definice závažné újmy) byl do zákona o azylu transponován ze směrnice Rady 2004/83/ES, 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 (tzv. kvalifikační směrnice). Z tohoto důvodu je podstatné porovnat rovněž znění úpravy v zákoně o azylu se zněním kvalifikační směrnice (zejména čl. 15), neboť v souladu s doktrínou nepřímého účinku směrnic je soud při výkladu vnitrostátního práva povinen postupovat eurokonformně, tj. vykládat vnitrostátní právo v souladu s textem a účelem směrnice upravující totožnou materii. Tento požadavek vyplývá jak z čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy a čl. 249 odst. 3 Smlouvy o založení Evropských společenství, tak i z judikatury Soudního dvora Evropských společenství (rozsudek ve věci C-106/89 *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA* [1990] ECR I-4135, bod 8, z poslední doby rovněž rozsudek ve věci C-188/07 *Commune de Mesquer proti Total France SA a Total International Ltd.* [2008] dosud nepublikováno, body 83 a 84).

Společným jmenovatelem obou ustanovení je zásada *non-refoulement*. Explicitní vyjádření této zásady nalezneme v článku 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., dále jen „Ženevská úmluva“): „*žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení*“. Bylo by však chybou tvrdit, že doplňková ochrana, resp. překážky vycestování, jsou zákonným vyjádřením pouze zásady *non-refoulement* ve smyslu čl. 33 Ženevské úmluvy. Oba instituty naopak zapracovávají zásadu *non-refoulement* v širším smyslu, jak vyplývá z obecných zásad lidskosti a především z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.; základní principy dosavadní judikatury k této otázce shrnuje například rozsudek Velkého senátu ve věci *Mamatkulov a Askarov proti Turecku* [2005] Sbírka rozsudků a rozhodnutí 2005-I, body 66 až 70). Závazek České republiky k zachování zásady *non-refoulement* v širším smyslu vyplývá rovněž z článku 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 143/1988 Sb.) a z článku 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.).

Přes nastíněný obecný základ se však Nejvyšší správní soud bude dále věnovat konkrétní komparaci. Úprava doplňkové ochrany již nepřevzala znění původního § 91 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o azylu (povinnost ukončit pobyt neplatí, pokud by byl cizinec nucen vycestovat do státu, kde je ohrožen jeho život nebo svoboda z důvodu jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení), jež bylo téměř doslovnou adaptací čl. 33 Ženevské úmluvy. Lze souhlasit s důvodovou zprávou k zákonu č. 165/2006 Sb., podle níž by bylo zachování tohoto textu v rámci institutu doplňkové ochrany nadbytečné s ohledem na znění § 12 zákona o azylu. Závazek České republiky nevyhostit cizince splňujícího předpoklady čl. 33 Ženevské úmluvy nicméně zůstává součástí českého právního řádu, například pro případy, kdy by měl být vyhoštěn cizinec splňující předpoklady tohoto článku, který však o mezinárodní ochranu nepožádal.

Doplňková ochrana rovněž neobsahuje překážku vycestování dříve uvedenou v § 91 odst. 1 písm. c), podle nějž povinnost ukončit pobyt neplatila, jestliže v zemi původu nebo v třetí zemi, ochotných přijmout nezletilou osobu bez doprovodu, není po jejím příchodu k dispozici přiměřené přijetí a péče podle potřeb jejího věku a stupně samostatnosti. Vypuštění této překážky vycestování bez náhrady ze zákona o azylu není ani v důvodové zprávě k zákonu č. 165/2006 Sb. blíže odůvodněno, a lze jej tak pouze vnímat jako výslovné přání zákonodárce neposkytovat do budoucna nezletilým osobám takto širokou ochranu.

Další „překážky vycestování“ však již do institutu doplňkové ochrany převzaty byly, a to jako skutečnosti naplňující „vážnou újmu“, jež musí cizinci hrozit, aby mu vznikl nárok na doplňkovou ochranu; to nicméně neznamená, že k převzetí došlo beze změn a v souladu s kvalifikační směrnicí. Současné znění § 14a zákona o azylu stanoví, že *„doplňková ochrana se udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště. Za vážnou újmu se podle tohoto zákona 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“*. Konstrukce dispozice předmětné normy (doplňková ochrana se udělí) je sice slovně rozdílná od svého předchůdce v § 91 odst. 1 zákona o azylu (povinnost ukončit pobyt neplatí), nicméně obsahově k zásadnímu posunu nedochází – cizinec za splnění určitých podmínek jednoduše nemůže být vyhoštěn a současně získá určitý právní status pobytu na území České republiky. Doplňková ochrana výslovně vztahuje hrozbu skutečného nebezpečí ke státu, jehož je cizinec státním občanem, či ke státu jeho posledního trvalého bydliště, zatímco překážky vycestování hovořily obecně o „státu“, do nějž by byl cizinec nucen vycestovat. Doplňková ochrana rovněž obecně požaduje, aby cizinci hrozilo *skutečné* nebezpečí vážné újmy, jde tedy o reálné ohrožení základních hodnot (lidský život, lidská důstojnost, tělesná integrita), nikoliv o pouhou možnost (pravděpodobnost) takové újmy. Překážky vycestování o „realitě“ hrozícího nebezpečí nehovořily, nicméně nutnost tohoto prvku – alespoň ve vztahu k hrozbě nelidského a ponižujícího zacházení podle čl. 3 Úmluvy – dovodila judikatura (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č. j. 2 Azs 71/2006 - 82, www.nssoud.cz). Významnější změny oproti překážkám vycestování nastaly (i z pohledu žadatelů o mezinárodní ochranu) při definici některých skutečností naplňujících vážnou újmu. Další úvahy Nejvyššího správního soudu proto míří k porovnání jednotlivých skutečností naplňujících vážnou újmu s předchozí úpravou v § 91 zákona o azylu a s požadavky kvalifikační směrnice (čl. 15).

Podle § 14a odst. 2 písm. a) zákona o azylu se za závažnou újmu považuje uložení nebo vykonání trestu smrti. Podle dřívějšího § 91 zakládalo překážku vycestování, pokud by byl cizinec nucen vycestovat do státu, který žádá o jeho vydání pro trestný čin, za který zákon tohoto státu stanoví trest smrti. Již na první pohled je zřejmé, že nová právní úprava se oprostila od spíše formálních požadavků kladených na aplikaci předchozí překážky vycestování. Doplňková ochrana tak již není vázána na extradiční žádost státu, ani na to, že trest smrti musí být formálně zakotven v zákonodárství žádajícího státu. Pro naplnění závažné újmy postačuje „jen“ reálná hrozba trestu smrti nebo jeho výkonu. Rovněž je však třeba přihlídnout ke znění

čl. 15 písm. a) kvalifikační směrnice: zatímco české znění tohoto ustanovení hovoří o uložení nebo vykonání trestu smrti, je z jiných jazykových verzí patrné, že závažnou újmou je trest smrti nebo poprava (*death penalty or execution, la peine de mort ou l'exécution*). Lze tedy hovořit o nepřesné transpozici směrnice, neboť poprava je nepochybně širší pojem než výkon trestu smrti: k popravě může dojít bez toho, aby byl s cizincem veden jakýkoliv soudní proces a bez jakéhokoliv formálního uložení trestu smrti [srov. též čl. 6 písm. c) kvalifikační směrnice hovořící o nestátních původcích vážné újmy]. S ohledem na výše artikulovaný požadavek eurokonformního výkladu doplňkové ochrany je proto nutné § 14a odst. 2 písm. a) vykládat tak, že za závažnou újmu se považuje trest smrti nebo poprava.

Ustanovení § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu považuje za vážnou újmu mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu. Předchozí úprava [§ 91 odst. 1 písm. a) bod 2] nepřipouštěla vycestování cizince, pokud by mu v cílovém státu hrozilo nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu. Ze znění obou ustanovení plyne, že novelou zákona o azylu k žádným hmotněprávním změnám hodným zřetele nedošlo; jde o přímou reflexi shora zmiňované judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 3 Úmluvy. Pokud jde o požadavky čl. 15 písm. b) kvalifikační směrnice, tak její české znění (a následně i zákon o azylu) neobsahuje doušku patrnou z jiných jazykových znění, že zmiňovaná vážná újma musí žadateli hrozit v zemi původu (*in the country of the origin, dans son pays d'origine*). Tento nedostatek je však napraven v § 14a odst. 1 zákona o azylu, kde je obecně uvedeno, že vážná újma musí cizinci hrozit ve státu, jehož je cizinec státním občanem, či ve státu jeho posledního trvalého bydliště. Na tomto pojetí stojí i důvodová zpráva k zákonu č. 165/2006 Sb. podle níž nebyl tento dodatek do zákona o azylu reflektován i z toho důvodu, že termín „země původu“ zákon o azylu nepoužívá.

Ke dvěma právě zmiňovaným typům vážné újmy [§ 14a odst. 2 písm. a) a b) zákona o azylu, resp. čl. 15 písm. a) a b) kvalifikační směrnice] se sluší ještě připomenout, že se k nim již vyjádřil Soudní dvůr Evropských společenství, a to v čerstvém rozsudku ze dne 17. 2. 2009 ve věci C-465/07, *Meki Elgafaji a Noor Elgafaji proti Staatssecretaris van Justitie* [2009], dosud nepublikováno ve Sbírce rozhodnutí. Ačkoliv předmětem zájmu Soudního dvora byl především výklad čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice (viz níže), přesto v rozsudku konstatoval, že čl. 15 písm. b) kvalifikační směrnice věcně odpovídá čl. 3 Úmluvy (a připomněl, že judikatura Evropského soudu pro lidská práva musí být brána v úvahu pro výklad tohoto práva v právním řádu Společenství) a že čl. 15 písm. a) a b) se vztahují na situace, ve kterých je žadatel o doplňkovou ochranu vystaven specificky nebezpečí újmy určitého druhu (body 28 a 32 rozsudku).

Podle § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu je vážnou újmou rovněž vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Předchozí úprava byla daleko stručnější, když za překážku vycestování cizince považovala ohrožení života v důsledku válečného konfliktu. Nové pojetí vychází z článku 15 písm. c) kvalifikační směrnice; je však třeba přiznat, že transpozice předmětného ustanovení směrnice neproběhla zcela v pořádku. Podle kvalifikační směrnice se nemá jednat pouze o „vážné ohrožení“, ale o „vážné a individuální ohrožení“ (*serious and individual threat, des menaces graves et individuelles*). Dále zákon o azylu hovoří o „ohrožení života a lidské důstojnosti“, ačkoliv z kvalifikační směrnice (nikoliv však nutně z jejího českého znění) vyplývá, že se má jednat o „ohrožení života nebo tělesné integrity civilisty“ (*civilian's life or person, la vie ou la personne d'un civil*). Rovněž podle zákona o azylu je důvodem tohoto

ohrožení násilí „svévolné“, nicméně z různých jazykových verzí spíše vyplývá, že se jedná o násilí „nerozlišující“ (*indiscriminate violence, une violence aveugle*). Konečně zákon o azylu hovoří o tom, že ke zmiňovanému násilí musí dojít „v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu“, avšak kvalifikační směrnice uvádí, že jde o násilí „během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu“. Tyto změny podmínek oproti dřívějšímu znění § 91, jakož i nedostatky v transpozici kvalifikační směrnice, jakkoliv zdánlivě nepatrné, mohou mít určitý dopad při výkladu a posuzování konkrétních případů žadatelů o mezinárodní ochranu. K této kategorii vážné újmy je nutno doplnit závěry již zmiňovaného rozsudku Soudního dvora Evropských společenství ve věci *Elgafaji*, jenž se zabýval výkladem právě čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice, jeho vztahem k čl. 3 Úmluvy a kritérii jeho uplatňování. Soudní dvůr nejprve konstatoval, že čl. 15 písm. c) směrnice se obsahově liší od čl. 3 Úmluvy a jeho výklad proto musí být prováděn autonomně; současně uvedl, že újma definovaná v tomto ustanovení se týká obecnějšího nebezpečí újmy, než v případech uvedených v čl. 15 písm. a) a b) kvalifikační směrnice (body 28 a 33 rozsudku). Dále soud z předmětného článku dovodil, že „čím více je žadatel případně schopen prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečností vlastních jeho osobní situaci, tím nižší míra svévolného násilí bude požadována pro to, aby mohl mít nárok na podpůrnou ochranu. Krom toho je třeba dodat, že při individuálním posuzování žádosti o podpůrnou ochranu stanoveném v čl. 4 odst. 3 směrnice je možné vzít v úvahu zejména: územní rozsah situace svévolného násilí, jakož i skutečné místo pobytu žadatele v případě jeho vrácení do dotyčné země, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 směrnice, a případnou existenci takových známek reálného nebezpečí, jaké jsou uvedeny v čl. 4 odst. 4 směrnice, v jejichž případě může být požadavek svévolného násilí pro vznik nároku na podpůrnou ochranu nižší“. Soudní dvůr pak dospěl k následujícím závěrům: „existence vážného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti žadatele o podpůrnou ochranu není podřízena podmínce, že žadatel předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci; existence takového ohrožení může být výjimečně považována za prokázanou, pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt, posuzovaná příslušnými vnitrostátními orgány rozhodujícími o žádosti o podpůrnou ochranu nebo soudy členského státu, kterým bylo předloženo rozhodnutí o zamítnutí takové žádosti, dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení“. Při aplikaci § 14 odst. 2 písm. c) zákona o azylu je tak třeba nejen přihlížet ke znění čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice, ale rovněž postupovat v souladu s výkladem, který poskytl Soudní dvůr v citovaném rozsudku.

Za vážnou újmu považuje § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu rovněž, pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Jde o téměř doslovné převzetí původní překážky vycestování obsažené v § 91 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, jež však nemá žádný ekvivalent v kvalifikační směrnici. Článek 3 kvalifikační směrnice nicméně stanoví, že členské státy mohou zavést nebo zachovávat příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka nebo osob, které mají nárok na podpůrnou ochranu, a pro určování obsahu mezinárodní ochrany. Vzhledem k tomu, že oblast azylové politiky je podrobena jen částečné harmonizaci a komunitární úprava stanoví především minimální normy ochrany chráněného zájmu (viz body 6 až 8 odůvodnění kvalifikační směrnice a přípravné dokumenty, např. návrh kvalifikační směrnice ze dne 19. 12. 2001, COM/2001/0510 final, či Stanovisko Výboru pro ekonomické a sociální otázky k návrhu kvalifikační směrnice, Úřední věstník C 221, 17/09/2002, str. 0043 - 0048; srov. rovněž Battjes, H.: *European Asylum Law and International Law*.

Martinus Nijhoff Publishers, Leden 2006, str. 202 a násl.), nelze citovanou úpravu v § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu považovat apriorně za rozporný s komunitárním právem. Odlišnou otázkou však je samotné naplnění této normy (vážné újmy), tedy o jaký závazek České republiky půjde a zda nebude v rozporu s hlavními cíli kvalifikační směrnice, tj. omezit druhotné pohyby žadatelů mezi členskými státy vyvolané rozdílnými pravidly pro uznávání postavení uprchlíka a pro poskytování doplňkové ochrany a stanovit minimální normy pro uznávání postavení uprchlíka a udělování doplňkové ochrany a zakotvit minimální úroveň výhod poskytovaných těmto osobám (viz výše zmíněné přípravné dokumenty). Nepochybně však bude pod tento bod podřaditelný závazek obsažený v čl. 33 Ženevské úmluvy (zásada *non-refoulement*), která nebyla do doplňkové ochrany výslovně převzata.

Poslední součástí prováděné komparace je zhodnocení předchozí a stávající úpravy tzv. vylučující klauzule obsažené původně v § 91 odst. 2 zákona o azylu a nyní v § 15a téhož zákona. Podle nyní již neúčinného § 91 odst. 2 se překážky vycestování neuplatní, *jestliže cizinec a) může vycestovat do jiného státu, nebo b) ohrožuje bezpečnost státu nebo je odsouzen za zvlášť závažný trestný čin anebo je-li to odůvodněno plněním mezinárodních závazků; v takovém případě se cizinci umožní vyhledat si nejdéle do 60 dnů přijetí v jiném státě. Pokud tento cizinec doloží, že nemůže z území vycestovat, udělí mu policie vízum za účelem strpění pobytu podle zvláštního právního předpisu.* Nová úprava vylučující klauzule nepřevzala znění § 91 odst. 2 písm. a) a úprava udělení víza za účelem strpění pobytu byla přesunuta do § 179 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Ostatní výluky z aplikace překážek vycestování byly s určitými změnami do § 15a zákona o azylu převzaty. Podle § 15a odst. 1 zákona o azylu tak *doplňkovou ochranu podle § 14a nebo 14b nelze udělit, i když budou zjištěny důvody uvedené v § 14a, avšak je důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany a) se dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech, b) spáchal zvlášť závažný trestný čin, c) se dopustil činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů, nebo d) představuje nebezpečí pro bezpečnost státu.* Vylučující klauzule se vztahuje rovněž na cizince, který podněcuje ke spáchání činů uvedených v odstavci 1 nebo se na jejich spáchání účastní (§ 15a odst. 2 zákona o azylu). Doplňkovou ochranu dále nelze udělit cizinci, který se mimo území dopustil jednoho či několika trestných činů odlišných od trestných činů uvedených v odstavci 1, opustil-li stát, jehož je státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát jejího posledního trvalého bydliště pouze s cílem vyhnout se trestnímu stíhání za ně, za předpokladu, že jde o skutky, za něž by bylo možno v České republice uložit trest odnětí svobody (§ 15a odst. 3 zákona o azylu).

Z citované právní úpravy je zřejmé, že došlo k rozhojnění zákonných výluk z udělení doplňkové ochrany oproti předchozí úpravě výluk z aplikace překážek vycestování a ke změně jejich slovního vyjádření (například nyní postačuje *spáchání* zvlášť závažného trestného činu, zatímco předchozí úprava požadovala *odsouzení* za zvlášť závažný trestný čin). Ustanovení § 15a zákona o azylu je nicméně transpozicí čl. 17 kvalifikační směrnice, a opět je nutno konstatovat, že tato transpozice neproběhla zcela korektně. Na rozdíl od § 15a odst. 1 písm. b) požaduje kvalifikační směrnice, aby se jednalo o *vážný nepolitický zločin*. Zásady a cíle OSN uvedené v § 15a odst. 1 písm. c) zákona o azylu omezuje kvalifikační směrnice jen na zásady a cíle *uvedené v preambuli a v člancích 1 a 2 Charty OSN*. Konečně kvalifikační směrnice odmítá poskytnout doplňkovou ochranu tomu, kdo představuje *nebezpečí pro společnost nebo pro bezpečnost*

členského státu, ve kterém se nachází, a to na rozdíl od úpravy v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu, který hovoří pouze o nebezpečí pro bezpečnost státu.

Na závěr provedené komparace lze konstatovat, že ačkoliv základní filozofie dřívějších překážek vycestování a dnešní doplňkové ochrany je shodná, a tudíž není důvodu paušálně odmítat aplikaci závěrů judikatury a doktríny k překážkám vycestování, je třeba při výkladu doplňkové ochrany věnovat pozornost všem nuancím a změnám, k nimž oproti úpravě překážek vycestování došlo. Správní orgán a správní soud jsou navíc povinny vykládat institut doplňkové ochrany nejenom v souladu se zněním § 14a zákona o azylu, ale i v souladu s textem a účelem kvalifikační směrnice, a přihlížet k výkladu směrnice provedenému Soudním dvorem Evropských společenství, jakož i k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva v této oblasti. (k tomu, že součástí aplikace mezinárodněprávních norem – které jsou obsaženy jak v kvalifikační směrnici, tak i v Úmluvě – musí být i reflexe judikatury mezinárodních institucí soudního typu, jejichž úkolem je tyto normy aplikovat, viz Nevrlková, J., Molek, P.: Problém konformity při interpretaci právních norem, Právní rozhledy č. 2/2006, str. 47 - 55, zejm. str. 51).

V.

Doplňková ochrana v případě zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné

Po vyjasnění vzájemného vztahu překážek vycestování a doplňkové ochrany se Nejvyšší správní soud dále věnoval problematice spjaté s právě projednávaným případem, tj. otázce posuzování doplňkové ochrany v případě zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné. Zákon o azylu v § 16 odst. 2 dává správnímu orgánu oprávnění zamítnout žádost o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodnou, je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak. Eurokonformní výklad uvedeného ustanovení podal Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, www.nssoud.cz: „z čl. 13 a 18 kvalifikační směrnice (směrnice Rady 2004/83/ES) ve spojení s čl. 23 odst. 4 písm. i) a j) procedurální směrnice (směrnice Rady 2005/85/ES) vyplývá, že žádost o mezinárodní ochranu lze posoudit jako zjevně nedůvodnou, pokud žadatel podává žádost „pouze“ proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo blížícího 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“. Nejvyšší správní soud tedy deklaroval, že k aplikaci předmětného ustanovení nestačí pouhý fakt, že žadateli o mezinárodní ochranu bylo uděleno správní vyhoštění, a dále v tomto rozsudku stanovil tři podmínky, jejichž naplnění je třeba proto, aby mohl být aplikován § 16 odst. 2 zákona o azylu: „(1) zda hrozí stěžovateli vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny [k výkladu této podmínky viz bod IV. a) rozsudku]; (2) zda mohl žadatel požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve; a (3) zda je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal „pouze“ s cílem vyhnout se tomuto hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny“.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu však ani naplnění těchto tří podmínek nemůže správní orgán zbavit povinnosti zabývat se tím, zda žadateli nehrozí při návratu do země původu závažná újma ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu. Jinými slovy i v případě zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu je správní orgán povinen se v odůvodnění přesvědčivě vypořádat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany. Nepostačí totiž pouhé zdůvodnění toho, že byly splněny podmínky § 16 odst. 2 zákona o azylu – jestliže byla žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta jako zjevně nedůvodná, nedošlo ve smyslu § 28 odst. 2 zákona o azylu k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany. Podle téhož ustanovení má v tomto případě správní orgán povinnost své rozhodnutí zdůvodnit ve vztahu k oběma formám ochrany: zatímco však odůvodnění ve vztahu k neudělení azylu postrádá smysl tam, kde nejsou žádné azylově relevantní důvody tvrzeny, s otázkou doplňkové ochrany má správní orgán povinnost se vypořádat vždy a sám z úřední povinnosti zjistit (ze zpráv o zemi původu a jemu dostupných databázích), zda skutečně žadateli nehrozí závažná újma v případě návratu do země původu. Ze zásady *non-refoulement* totiž vyplývá primární povinnost státu nevystavit žadatele reálné hrozbě závažné újmy, přičemž k této povinnosti se musí vázat i povinnost státu zjistit si příslušné skutečnosti, které k aplikaci této zásady nutně vedou. K zajištění zásady *non-refoulement* tedy musí správní orgán vyvinout přiměřenou aktivitu i z moci úřední. Rozsah vyhledávací aktivity přitom bude dán povahou vážné újmy, jež by mohla žadateli o mezinárodní ochranu v případě navrácení do země původu hrozit. Inspirovat se přitom lze již vícekrát zmiňovaným rozsudkem Soudního dvora Evropských společenství ve věci *Elgafaji*, z nějž (a z povahy § 14a odst. 2 zákona o azylu a čl. 15 kvalifikační směrnice) vyplývá, že v případech hrozby uložení trestu smrti nebo popravky, nebo mučení, nelidského, ponižujícího zacházení či trestání jde o specifickou újmu určitého druhu, jež bude vyplývat z tvrzení a konkrétní situace žadatele o mezinárodní ochranu. V případě nerozlišujícího násilí během vnitrostátního nebo mezinárodního konfliktu jde naopak o vážnou újmu obecnějšího charakteru, jež nevyžaduje předložení důkazů, že v ohrožení je konkrétně žadatel sám, a jejíž existence může být v určitých případech považována na prokázanou. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v případě závažné újmy podle § 14a odst. 2 písm. a) a b) zákona o azylu, je správní orgán povinen se jí zabývat, je-li žadatelem o mezinárodní ochranu namítána, nebo vyjde-li najevo jinak v průběhu řízení. Pokud žadatel v tomto ohledu nic netvrdí a v průběhu řízení se žádná informace o možné vážné újmě neobjeví, nemusí její případnou existenci správní orgán sám vyhledávat, avšak musí v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, že hrozba vážné újmy nebyla v řízení tvrzena, ani nevyšla najevo. Vyšší nároky na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu je nicméně třeba klást v případě vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, neboť nerozlišující násilí během vnitrostátního nebo mezinárodního ozbrojeného konfliktu, zvláště dosahuje-li vysoké intenzity (viz *Elgafaji* bod 43 druhá odrážka), je skutečností objektivní, jejíž zjištění nevyžaduje složité zkoumání místní situace ve státě původu. Existenci či neexistenci nerozlišujícího násilí během vnitrostátního či mezinárodního konfliktu je proto správní orgán povinen v odůvodnění svého rozhodnutí vždy uvést a podepřít důkazy. Pokud jde o vážnou újmu podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, musí správní orgán vážit, k porušení jakého mezinárodního závazku by mohlo dojít, a nelze tudíž apriorně vyloučit, že by tento závazek mohl mít objektivní charakter jako v případě § 14 odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Obecně však bude správní orgán při posuzování tohoto bodu vycházet z tvrzení žadatele a z řízení jako celku, a pokud porušení závazku neshledá, uvede to v odůvodnění svého rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud při těchto úvahách rovněž vychází z rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 28. 1. 2008, sp. zn. 1 Azs 96/2006 (dosud nepublikováno), kde rozšířený senát

zaujal názor, že „ustanovení § 28 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006, je nutno vyložit tak, že pojem „rozhodnutí o neudělení nebo odnětí azylu“ zahrnuje také rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné (§ 16 zákona). V tomto případě byl správní orgán povinen rozhodnout též o překážce vycestování“. Rozšířený senát v tomto rozhodnutí zvrátil dosavadní judikaturu správních soudů, podle níž nebyl správní orgán při vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl jako zjevně nedůvodné povinen rozhodnout výrokem o překážkách vycestování. S ohledem na skutečnost, že institut překážek vycestování byl od 1. 9. 2006 ze zákona o azylu odstraněn a „nahrazen“ (ve smyslu výše uvedené komparace) institutem doplňkové ochrany, je zřejmé, že i po této novele by měla správnímu orgánu zůstat povinnost zabývat se dodržením zásady *non-refoulement*, resp. doplňkovou ochranou, v případech zjevně nedůvodných žádostí. Změna zákonné právní úpravy, při níž dochází k dílčím změnám obsahu a rozsahu zásady *non-refoulement* v širším pojetí, avšak její základní smysl zůstává nezměněn (tedy zabránit vycestování cizince do státu, kde by mu hrozilo nebezpečí na životě, tělesné integritě či lidské důstojnosti), totiž nemůže mít za následek bezdůvodné snížení ochrany cizince oproti předcházející úpravě, kde povinnost rozhodovat o překážkách vycestování i v případech zjevně nedůvodných žádostí konstatoval rozšířený senát. Ačkoliv nová úprava již nepožaduje, aby bylo posouzení zásady *non-refoulement* transformováno do výroku rozhodnutí o zamítnutí žádosti podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, zůstává povinností správního orgánu vyrovnat se s ní v odůvodnění svého rozhodnutí.

Rozhodující senát Nejvyššího správního soudu si je vědom existence opačného názoru na projednávanou věc, který byl zaujat např. v usnesení 9. senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2008, sp. zn. 9 Azs 198/2007, www.nssoud.cz: „v situaci, kdy byla žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle ust. § 16 odst. 2 zákona o azylu a správní orgán tudíž nerozhodoval o udělení doplňkové ochrany podle ust. § 14a téhož zákona (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2004, č. j. 2 Azs 147/2004 - 41, publikovaného pod č. 409/2004 Sb. NSS, ve spojení s rozsudkem téhož soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Azs 30/2007 - 69, www.nssoud.cz), byl krajský soud v souladu s dosavadní judikaturou (zejména rozsudkem ze dne 26. 2. 2004, č. j. 7 Azs 52/2003 - 44, ve spojení s rozsudkem téhož soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Azs 30/2007 - 69, oba na www.nssoud.cz) povinen toliko posoudit, zda si správní orgán opatřil dostatek důkazů, na jejichž základě zjistil přesně a úplně skutkový stav věci a zda je vyhodnotil v kontextu platné právní úpravy, a to ve vztahu k ust. § 16 odst. 2 citovaného zákona“. Tento právní názor však staví na judikatuře Nejvyššího správního soudu, která nepovažovala rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl jako zjevně nedůvodné za rozhodnutí o neudělení azylu, a tudíž ani nevyžadovala, aby správní orgán v takovém případě rozhodoval o překážkách vycestování. Jak však bylo uvedeno výše, tento závěr byl (avšak až po vydání citovaného usnesení 9. senátu) překonán zmiňovaným rozhodnutím rozšířeného senátu. Právě z důvodu judikatorního odklonu provedeného rozšířeným senátem, který zpochybnil odporující názor 9. senátu, nepovažoval rozhodující pětičlenný senát za nutné předkládat tento rozpor k dalšímu rozhodování rozšířenému senátu ve smyslu § 17 s. ř. s.

V projednávané věci žalovaný shledal naplnění § 16 odst. 2 zákona o azylu, a proto vydal rozhodnutí o zamítnutí žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu; v odůvodnění tohoto rozhodnutí se však nijak nezabýval otázkou možné závažné újmy, která by mohla stěžovateli hrozit v případě návratu do země původu. Z tohoto důvodu je nutné považovat rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Vzhledem k výše uvedeným úvahám, pak Nejvyšší správní soud uzavírá, že jediným možným řešením zahájeného žalobního řízení byl postup krajského soudu podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., na základě kterého měl krajský soud

rozhodnutí žalovaného zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Jelikož tak krajský soud neučinil, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí, jak vyplývá z výše uvedené prejudikatury, a tím je dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

VI.

Posouzení námitek obsažených v kasační stížnosti

Nejvyšší správní soud se za této situace musel ještě zabývat tím, zda je povinen odpovědět i na další námitky stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti. Námitka, že stěžovateli měl být udělen azyl, neboť náleží do sociální skupiny nezaměstnaných, nebyla uplatněna v žalobě, ačkoliv tak stěžovatel zjevně učinit mohl. Tato námitka je proto nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatel rovněž uplatnil v kasační stížnosti řadu námitek, které jsou obecnými tvrzeními či citací právních předpisů bez toho, aby poukázal na konkrétní pochybení správního orgánu a soudu. K tomu je třeba podotknout, že kasační námitky musí zpravidla zahrnovat jak skutkové, tak právní důvody, pro něž stěžovatel považuje rozhodnutí soudu za nezákonné. Stěžovatel tak musí vylíčit, k jakým konkrétním vadám došlo podle jeho názoru v řízení před správním orgánem či před soudem, jakými blíže určenými vadami trpí podle něj rozhodnutí soudu, v čem přesně spatřuje stěžovatel nesprávné posouzení právní otázky soudem apod. (srovnej usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Azs 9/2006 - 41, www.nssoud.cz, či rozsudek ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS). Pouhá paragrafová či slovní citace některého zákonného ustanovení jako stížní bod neobstojí a je pro soud irelevantní. Jelikož stěžovatel svá tvrzení nikterak blíže nekonkretizoval, nemohl se Nejvyšší správní soud těmito neurčitými tvrzeními zabývat.

Námitka, že stěžovateli hrozí při návratu na Ukrajinu nebezpečí mučení, nelidského a ponižujícího zacházení a že bude podroben perzekuci a šikaně ze strany státních orgánů, je sice formulována ve vztahu k již neúčinnému institutu překážek vycestování. Podle judikatury zdejšího soudu je nicméně třeba takovou námitku posoudit jako námitku vztahující se k doplňkové ochraně (viz rozsudek ze dne 19. 12. 2008, č. j. 5 Azs 83/2008 - 65, www.nssoud.cz). Touto problematikou se však vzhledem k výše uvedeným závěrům bude muset nejprve zabývat žalovaný, a proto Nejvyšší správní soud k jejímu zkoumání nepřistoupil.

Pokud jde o posouzení zbývajících kasačních námitek, Nejvyšší správní soud aplikoval usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, www.nssoud.cz. V tomto usnesení rozšířený senát vyslovil, že „*krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkouvává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít*

bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné“.

Jelikož rozhodnutí žalovaného (resp. rozsudek krajského soudu) je nepřezkoumatelné jen co se týče otázky neudělení doplňkové ochrany, považuje kasační soud za nutné vyjádřit se ke zbývajícím námitkám stěžovatele, které se týkají výkladu § 16 odst. 2 zákona o azylu, udělení mezinárodní ochrany formou azylu [§ 12 písm. b) a § 14 zákona o azylu], a nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatečné hodnocení důkazů předložených stěžovatelem.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že na jeho případ byl nesprávně aplikován § 16 odst. 2 zákona o azylu: stěžovatel se ve své domovské zemi do finančních potíží a nebyl schopen si zajistit legální prostředky pro svou obživu. Pokud stěžovatel žádal o zajištění sociálních dávek, byl státními orgány odmítnut, a proto mu nezbylo než vycestovat ze země a požádat o azyl. Z těchto důvodů se stěžovatel domnívá, že mu měl být udělen azyl podle § 12 písm. b) zákona o azylu. Podmínky aplikace § 16 odst. 2 vyložil Nejvyšší správní soud v již výše zmíněném rozsudku ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, a v případě stěžovatele musí konstatovat, že tyto podmínky byly beze zbytku naplněny. V průběhu řízení bylo prokázáno, že stěžovateli bylo rozhodnutím Policie České republiky ze dne 19. 6. 2007 uděleno správní vyhoštění za nelegální pobyt na dobu tří let. Stěžovatel rovněž mohl o mezinárodní ochranu požádat kdykoliv dříve než až po uložení správního vyhoštění, neboť se na území České republiky před udělením správního vyhoštění pohyboval nelegálně po dobu téměř jednoho roku. Navíc stěžovatel již jednu zkušenost s žádostí o mezinárodní ochranu měl, a to z roku 2003, a přesto se nepokusil si svůj pobyt upravit zákonným způsobem. Z protokolu o pohovoru pak vyplývá, že žádost o mezinárodní ochranu byla podána pouze s cílem vyhnout se vyhoštění (viz otázka 18: „Co vás vedlo k tomu, že žádáte podruhé o udělení mezinárodní ochrany v ČR?“ Odpověď: „Protože jsem v červnu 2007 dostal správní vyhoštění. Musel bych se vrátit domu, kam jsem nechtěl, protože zde mám manželku, proto jsem přišel požádat o azyl“.). Správní orgán tedy správně aplikoval § 16 odst. 2 zákona o azylu a žádost stěžovatele zamítl; za těchto okolností nevznikl prostor pro zkoumání naplnění podmínek § 12 písm. b) téhož zákona. Nejvyšší správní soud nicméně pro úplnost dodává, že ekonomické potíže důvodem pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu nejsou (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne ze dne 30. 10. 2003, č. j. 3 Azs 20/2003 - 43, nebo ze dne 27. 8. 2003, č. j. 5 Azs 3/2003 - 54, oba dostupné na www.nssoud.cz).

Rovněž námitka stěžovatele, že mu byla aplikací § 16 odst. 2 zákona o azylu odňata možnost přezkoumat, zda jsou dány podmínky pro udělení azylu z humanitárního důvodu, nemůže zvrátit rozhodnutí krajského soudu. Skutečnost, že při zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné nedochází k posouzení této žádosti z pohledu § 14 zákona o azylu, je dána tím, že humanitární azyl je navázán na předchozí posouzení podmínek pro udělení azylu podle § 12 téhož zákona: k tomu však ale v daném případě nedošlo) viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2004, sp. zn. 4 Azs 35/2003, www.nssoud.cz).

Konečně pokud stěžovatel tvrdí, že krajský soud sice vyjmenoval důkazy, které žalobce předložil, ale nijak je nehodnotil, a proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné, nemůže s ním kasační soud souhlasit. Stěžovatel ani ve správním řízení ani v řízení před krajským

soudem žádné důkazy ke svým tvrzením nepředložil: proto krajský soud nejen nemohl neexistující důkazy vyjmenovat, jak chybně tvrdí stěžovatel, ale ani je nemohl nijak hodnotit.

Jelikož však Nejvyšší správní soud shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným z jiných důvodů, zrušil jej a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu a rozhodnutí žalovaného zruší pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 11. února 2009

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu