



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Petra Příhody a Mgr. Bc. Ing. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **R. D.**, zastoupený Mgr. Radimem Strnadem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2007, č. j. OAM-10-88/LE-03-03-2007, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 12. 2007, č. j. 63 Az 31/2007 - 20,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 12. 2007, č. j. 63 Az 31/2007 - 20, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Rozhodnutím ze dne 16. 3. 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 (dále jen „zákon o azylu“). Žalovaný totiž dospěl k závěru, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla žalobcem podána ryze účelově, s cílem vyhnout se výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě, který ji rozsudkem ze dne 18. 12. 2007 zamítl.

Předmětný rozsudek napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností. V jejím doplnění ze dne 18. 4. 2008 bez bližší specifikace uvedl, že žalovaný správní orgán při zjišťování skutkového stavu věci porušil § 2 odst. 1 a 4, § 3, § 50 odst. 2-4 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Stěžovatel se dále cítí být rozhodnutím žalovaného zkrácen na svých právech plynoucích z § 12, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu. Má za to, že jeho obavy z návratu do vlasti, v níž má strach z podání svědectví ohledně korupce na policii, kde dříve pracoval, jsou dostatečné pro udělení azylu z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu, takže v jeho případě nelze uvažovat o aplikaci § 16 odst. 2 téhož zákona. Stěžovatel dále namítl, že ačkoliv dle shromážděných podkladů pro správní rozhodnutí bylo zřejmé, že v jeho případě mohou být dány podmínky hodné zvláštního zřetele pro udělení humanitárního azylu dle § 14 citovaného zákona, správní orgán ani krajský soud se touto skutečností dostatečným způsobem nezabývali. Stejně tak se soud nezabýval otázkou, zda nejsou v případě stěžovatele dány podmínky pro udělení doplňkové ochrany.

Stěžovatel současně požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. O této žádosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť zákon o azylu, ve znění účinném od 13. 10. 2005, spojuje odkladný účinek přímo s podáním kasační stížnosti.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že bylo dle jeho názoru nepochybně prokázáno, že stěžovatel podal žádost o udělení mezinárodní ochrany s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění, a že mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany již dříve. Správní orgán proto nijak nepochybil, jestliže jeho žádost zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Žalovaný tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

II.

Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. K podrobnějšímu vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylu (mezinárodní ochrany) lze pro stručnost odkázat na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikované pod č. 933/2006 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na stránkách www.nssoud.cz). Zde Nejvyšší správní soud shromáždil výčet typových případů, v nichž se může jednat o přijatelnou kasační stížnost. Jako jeden možný případ uvedl rovněž situaci, kdy je v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení takového druhu se pak může jednat například tehdy, pokud krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. Pochybení uvedeného charakteru Nejvyšší správní soud shledal i v nyní posuzovaném případě, proto je třeba považovat kasační stížnost za přijatelnou a Nejvyšší správní soud mohl přistoupit k posouzení důvodnosti v ní uplatněných námitek.

III.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, podle níž se krajský soud vůbec nevyjádřil k tomu, zda nejsou v případě stěžovatele dány podmínky pro udělení doplňkové ochrany. Jak Nejvyšší správní soud zjistil ze soudního spisu, krajský soud se v odůvodnění svého rozsudku této otázky skutečně zcela vyhnul. Přitom žalobce již v žalobě namítl, že správní orgán se nezabýval skutečností, že v případě návratu do země původu mu hrozí reálné nebezpečí spočívající v ohrožení jeho života ze strany zkorumpované státní správy.

Krajský soud tedy učinil své rozhodnutí ve vztahu k uvedené otázce nepřezkoumatelným, čímž je dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud má i bez dalšího povinnost takové rozhodnutí zrušit. Nejvyšší správní soud nicméně považuje za vhodné ještě nad rámec právě řečeného uvést několik poznámek k otázce povinnosti správního orgánu zabývat se doplňkovou ochranou podle § 14a zákona o azylu poté, co posoudil žádost žadatele jako zjevně nedůvodnou podle § 16 citovaného zákona.

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. Citovaný zákon ve znění účinném do 31. 8. 2006 stanovil v § 28: *„Pokud bude rozhodnuto o neudělení nebo odnětí azylu, ministerstvo v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování (§ 91).“* Uvedená ustanovení byla v dřívější době vykládána tak, že pokud jsou splněny podmínky stanovené v § 16 odst. 2 (respektive v § 16 odst. 1 písm. k), upravujícím danou problematiku do přijetí novely č. 350/2005 Sb.), není již potřeba v případě daného cizince rozhodovat o tom, zda se na něj vztahuje překážka vycestování. Takový výklad však již byl judikaturou Nejvyššího správního soudu zvrácen, viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 Azs 96/2006 - 80, v němž 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 založil své rozhodnutí zejména na argumentaci, podle níž představoval institut překážky vycestování zákonný výraz zásady mezinárodního práva *non-refoulement*, výslovně zakotvené v čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, případně dovozované judikaturou Evropského soudu pro lidská práva z čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Soulad s těmito závazky vyjádřenými v uvedených mezinárodněprávních předpisech by pak byl značně narušen, pokud by bylo přitakáno souhlasu s vyloučením posuzování překážky vycestování za situace, kdy byla žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná.

V nyní posuzovaném případě se nicméně jedná o soudní přezkum rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2007. Přičemž zákon o azylu byl s účinností od 1. 9. 2006 rozsáhle novelizován zákonem č. 165/2006 Sb., který 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. Otázku vztahu institutu doplňkové ochrany, zakotveného v § 14a zákona o azylu, a dřívějšího institutu překážek vycestování Nejvyšší správní soud podrobně analyzoval ve svém rozsudku ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78. Zde dospěl k závěru, podle něž *„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 důležitým 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.“*

Pro tuto „novou“ úpravu zákona o azylu tedy platí, že zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu nezbavuje správní orgán povinnosti zabývat se otázkou, zda daný žadatel o mezinárodní ochranu nesplňuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany. A to tím spíše, že citovanou novelou doznalo změny také ustanovení § 28, jehož odst. 2 nyní stanoví: *„Neshledá-li ministerstvo důvody k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany, odůvodní své rozhodnutí ve vztahu k oběma formám mezinárodní ochrany.“*

Za zásadní je zde třeba považovat rovněž otázku, v jakém rozsahu má správní orgán povinnost v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat důvody, pro které nepovažuje za nutné udělit doplňkovou ochranu. Také k tomu se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve výše citovaném rozsudku č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, podle něž musí k zajištění zásady *non-refoulement* 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“* rozsudkem Soudního dvora Evropských společenství ze dne 17. 2. 2009, ve věci C-465/07, *Meki Elgafaji a Noor Elgafaji proti Staatssecretaris van Justitie* [2009] *Elgafaji* (rozhodnutí je dostupné na <http://curia.europa.eu>), *„z něž (a z povahy § 14a odst. 2 zákona o azylu a čl. 15 kvalifikační směrnice) vyplývá, že v případech hrozby uložení trestu smrti nebo popravy, 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 nevysla 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 vážít, 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.“

Ve vztahu k dalším námitkám stěžovatele uplatněným v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že se jedná toliko o obecná tvrzení či citace právních předpisů bez toho, aby stěžovatel 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 vylicít, 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, 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.

IV.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

V novém řízení krajský soud rozhodne rovněž 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 19. února 2009

JUDr. Lenka Kaniová

předsedkyně senátu