

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Elišky Cihlářové, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Petra Příhody, JUDr. Vojtěcha Šimíčka, a JUDr. Jaroslava Vlašina v právní věci žalobce: **O. B.**, zast. Mgr. Bohdanou Novákovou, advokátkou se sídlem Pod Terebkou 12, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2006, č. j. 47 Az 10/2006 - 22,

t a k t o :

- I. Ustanovení § 28 zákona 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 je správní orgán povinen rozhodnout též o překážce vycestování.
- II. Věc **s e v r a c í** k dalšímu projednání a rozhodnutí prvnímú pětičlennému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Skutkový stav a dosavadní procesní postup

Žalobce, státní příslušník Ukrajiny, dne 2. 2. 2006 podal žádost o udělení azylu, v níž uvedl, že svou vlast opustil v dubnu roku 2005, pro potíže se státními orgány. Objasnil, že jako zaměstnanec policie měl potíže se svými nadřízenými v souvislosti s vyšetřováním kriminálního případu muže, který měl vlivnou podporu na jednom z nejvyšších státních orgánů Ukrajiny. Na stěžovatele byl ze strany jeho nadřízených činěнатlak, jakým způsobem má věc rozhodnout a bylo mu vyhrožováno v takové intenzitě, že byl nucen zaměstnání u policie ukončit a opustit zemi původu. Obdobné potíže měli poté i příslušníci jeho rodiny. Následně se v České republice rozhodl požádat o azyl proto, že mu matka z Ukrajiny oznámila, že v případě návratu ho policisté uvězní nebo zabijí.

Rozhodnutím ze dne 27. 2. 2006, č. j. OAM-103/LE-C09-C09-2006, žalovaný zamítl žalobcovu žádost o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) 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“), s odůvodněním, že žalobce jako důvod žádosti o udělení azylu uvedl obtěžování ze strany soukromých osob a

legalizaci pobytu na území ČR. Žalovaný uvedl, že chování těchto osob vůči žalobci bylo motivováno čistě soukromými zájmy, a to snahou nezákonnými způsoby osvobodit muže, který spáchal trestný čin, přičemž jejich jednání nemělo žádnou souvislost s azylově relevantními důvody. Jednalo se o zneužití pravomoci veřejného činitele ze strany nadřízených žalobce, což mohlo být řešeno v rámci existujícího právního řádu země původu žalobce; toho však žadatel nevyužil. Udělení azylu podle ustanovení § 12 přichází v úvahu jen u pronásledování, které je zapříčiněno uvedenými důvody, ty však žadatel neuvedl. K otázce legalizace pobytu na území ČR žalovaný konstatoval, že žalobce od dubna roku 2005 pobýval na území ČR bez platných dokladů a o azyl se rozhodl požádat, až když byl v lednu 2006 zadržen a umístěn v Zařízení pro zajištění cizinců ve Velkých Přílepech. Legalizace pobytu však nezakládá nárok na mezinárodní ochranu formou azylu. S ohledem na zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné se žalovaný pro nadbytečnost již nezabýval zjišťováním, zda dotýčný splňuje podmínky pro udělení azylu podle § 13 a 14 zákona o azylu, a nehodnotil ani překážky vycestování podle § 91 téhož zákona, s odůvodněním, že aplikace těchto ustanovení se váže k § 12 zákona o azylu, kterého v daném případě užito nebylo.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce včas žalobu, ve které kromě jiného namítal, že žalovaný v předcházejícím řízení o udělení azylu porušil § 91 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o azylu, neboť řádně neposoudil, zda mu hrozí v případě návratu do země původu nelidské či ponižující zacházení. Tím, že žalovaný nesprávně posoudil žádost žalobce jako zjevně nedůvodnou, vyhnul se povinnosti posoudit také překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu a odepřel tak žalobci právo na přístup k ochraně před vyhoštěním do země původu, kde mu může hrozit uvěznění a nelidské či ponižující zacházení.

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 5. 2006, č. j. 47 Az 10/2006 - 22, žalobu zamítl. V odůvodnění se ztotožnil se závěrem žalovaného o splnění podmínek pro aplikaci § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, neboť podle jeho názoru žalobce žádné důvody pro udělení azylu podle § 12 téhož zákona neuváděl, zmínil pouze problémy se soukromými osobami a svými nadřízenými. Za dané situace tak nebylo povinností žalovaného provádět dokazování o splnění podmínek ustanovení § 12 zákona o azylu a zabývat se možností vyslovení překážek vycestování podle § 91 zákona o azylu, neboť ve smyslu § 28 téhož zákona, správní orgán tuto otázku zkoumá, pouze rozhoduje-li o neudělení nebo odnětí azylu. Námitky žalobce uplatněné v tomto směru proto krajský soud zhodnotil jako neopodstatněné, neboť obsahem správního spisu je doloženo, že žalobce neuváděl žádné důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu. Jednání soukromých osob však nebylo pronásledováním ve smyslu zákona o azylu, na jednání nadřízených si žalobce ani nestěžoval a nemůže proto bez dalšího tvrdit, že by mu v jeho situaci nebyla poskytnuta ochrana ze strany státních orgánů země původu. Za rozhodující skutečnost krajský soud považoval to, že žalobce žádost o azyl podal až zhruba po roce nelegálního pobytu na území České republiky, kdy se touto cestou snažil svůj pobyt legalizovat. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, v níž poukazoval na pochybení žalovaného ve zjišťování skutkového stavu, neboť rozsah zjišťovaných skutečností byl podle jeho názoru s ohledem na okolnosti žalobcova případu a jeho tvrzení dostačující a za dané situace nebylo ani třeba opatřovat zprávy o zemi původu žalobce. Krajský soud uzavřel, že v posuzované věci byly splněny podmínky pro postup podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu a žalovaný tudíž nebyl za takového stavu věci povinen zkoumat existenci překážek vycestování, neboť

podle § 28 zákona o azylu je povolán takto postupovat pouze za předpokladu, že rozhoduje o neudělení nebo odnětí azylu.

Proti rozsudku Krajského soudu v Praze podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítal, že ve správním řízení podrobně popsal své obavy o život a zdraví z důvodu výhrůžek ze strany nadřízených kvůli vyšetřování, které vedl jako policista. Podle jeho přesvědčení se jedná o azylově relevantní důvody, což žalovaný i soud chybně popřeli. Tím došlo k porušení § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu a čl. 53 Příručky UNHCR k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků. Nebyla tak zkoumána reálnost hrozby pronásledování žalobce a v rozporu s § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu nebyl zjištěn skutkový stav. Dále byl porušen § 91 zákona o azylu ve spojení s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva zahrnuje pojem soukromého života též právo na ochranu fyzické a morální integrity každého. Ochrana poskytovaná článkem 8 Úmluvy může být významná v případech, kdy zásah do práv jednotlivce nedosahuje intenzity předpokládané pro aplikaci čl. 3 Úmluvy. Žalovaný i soud měly tento mezinárodněprávní závazek České republiky zohlednit přednostně před aplikací obyčejného zákona. Závěrem pak shrnul důvody své kasační stížnosti v devět bodů, v nichž spatřuje její přijatelnost, z nichž pro posouzení vztahu § 16 a § 91 zákona o azylu jsou nejvýznamnější důvody pod bodem 4 a 5, tj. povinnost Nejvyššího správního soudu zajistit konformitu rozhodnutí správního orgánu se závazky vyplývajícími z mezinárodního práva a povinnost rozhodnout o překážkách vycestování vždy tam, kde by návrat do země původu byl spojen s vážným zásahem do osobní integrity žadatele (do jeho soukromého života ve smyslu Evropské úmluvy).

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu nehodnotil, neboť aplikace tohoto ustanovení se váže na ustanovení § 12 zákona o azylu, kterého v daném případě užito nebylo.

První pětičlenný senát pro rozhodování o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany shledal kasační stížnost přijatelnou, a to v první řadě z důvodu potřeby učinit tzv. judikatorní odklon [k podrobnějšímu vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylu (mezinárodní ochrany) srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikované pod č. 933/2006 Sb. NSS].

II.

Otázka předložená rozšířenému senátu

Při předběžném posouzení věci dospěl první senát k závěru, že žalovaný je povinen rozhodnout o překážkách vycestování i v případě, kdy je žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 zákona o azylu. Argumentoval tím, že § 28 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006, je za použití výkladu systematického a teleologického, a sekundárně též s ohledem na povinnost efektivního dodržování mezinárodněprávních závazků České republiky, nutno vyložit tak, že kategorie rozhodnutí „o neudělení nebo odnětí azylu“, zahrnuje všechna pro žadatele o azyl negativní rozhodnutí, jimiž se azylové řízení končí, a v případě všech těchto rozhodnutí je správní

orgán povinen rozhodnout též o překážce vycestování. Zdůraznil, že smyslem navrhovaného řešení je jednak snaha zabránit příliš tvrdým dopadům návratu žadatele o azyl do země jeho původu a zejména pak snaha začlenit do zákona o azylu (obdobně jako do zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců - § 179) obecně uznávanou zásadu *non-refoulement*, vyjádřenou zejména v čl. 33 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků (sdělení 208/1993 Sb.) a čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (vyhlášené pod č. 143/1988 Sb.) a vyplývající i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, zejména k čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení 209/1992 Sb.). Vyslovil přesvědčení, že souladnost § 91 se závazky vyjádřenými v uvedených mezinárodněprávních instrumentech by ovšem byla významně narušena, pokud by byl vyjádřen souhlas s vyloučením posuzování překážky vycestování za situace, kdy byla žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 zákona o azylu.

Popsaný právní názor, o který první pětičlenný senát hodlal své rozhodnutí opřít, je v rozporu s právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem např. v rozsudku ze dne 9. 9. 2004, č. j. 2 Azs 147/2004 - 41. Podle tohoto právního názoru vycházejícího z jazykového výkladu dotčených ustanovení lze za rozhodnutí o neudělení azylu ve smyslu § 28 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006, považovat pouze rozhodnutí, kterým Ministerstvo vnitra rozhodne o neudělení azylu pro nesplnění podmínek uvedených v § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu po věcném posouzení důvodů tvrzených žadatelem o azyl. Pouze takové rozhodnutí (a dále rozhodnutí o odnětí azylu dle § 17 zákona o azylu) musí obligatorně obsahovat výrok o vztažení či nevztažení překážky vycestování. Obdobně judikoval Nejvyšší správní soud též v rozsudku ze dne 22. 9. 2004, č. j. 5 Azs 230/2004 - 45. Předkládající senát zdůraznil, že dosavadní jazykový výklad § 28 zákona o azylu je chybný, vycházející po výtce pouze ze striktně formální a jazykové interpretace, omezující práva žadatelů o azyl. Situaci pak neřeší ani právní názor, jenž byl zaujat v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 9 Azs 23/2007 - 64 (publ. pod č. 1336/2007 Sb. NSS), podle něhož, *vyžadují-li to skutkové okolnosti případu a žadatel o azyl předložil ve správním řízení dostatečně přesvědčivé důkazy o reálném obrožení života v zemi původu, je třeba jeho situaci vyhodnotit a zvážit, zda se na něho vztahuje překážka vycestování i v případě vydání rozhodnutí o zastavení řízení (§ 25 zákona o azylu), a to s ohledem na aplikační přednost mezinárodního závazku České republiky plynoucího z čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (zásada non-refoulement) před vnitrostátní právní úpravou.*

Otázka předložená rozšířenému senátu v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s., tedy zní, zda je žalovaný povinen rozhodnout o překážkách vycestování i v případě, kdy je žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 zákona o azylu.

III. Relevantní právní úprava

Pro posuzovanou věc jsou rozhodná ustanovení zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006.

Jedná se o

- § 12 citovaného zákona, podle něhož se azyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že cizinec a) je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště,
- § 13 odst. 1 téhož zákona (azyl za účelem sloučení rodiny), podle něhož rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14, se v případě hodném zvláštního zřetele udělí azyl za účelem sloučení rodiny, i když v řízení o udělení azylu nebude v jeho případě zjištěn důvod pro udělení azylu podle § 12,
- § 14 téhož zákona (humanitární azyl), který lze udělit z humanitárních důvodů v případě hodném zvláštního zřetele, jestliže v řízení o udělení azylu nebude zjištěn důvod pro udělení azylu podle § 12.

Klíčovým pro posouzení věci je § 16 odst. 1 zákona o azylu, podle něhož se žádost o udělení azylu zamítne jako zjevně nedůvodná, jestliže žadatel

- a) uvádí pouze ekonomické důvody,
- b) bez vážného důvodu uvádí nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství nebo tyto údaje odmítá uvést,
- c) žádá o udělení azylu pouze proto, aby unikl situaci všeobecné nouze,
- d) v opakovaně podané žádosti o udělení azylu uvede skutečnosti v zásadě shodné či obdobné jako v žádosti předchozí anebo uvede skutečnosti jiné, které mu však byly či musely být známy již při podání předchozí žádosti o udělení azylu,
- e) přichází ze státu, který Česká republika považuje za třetí bezpečnou zemi nebo bezpečnou zemi původu, nebude-li prokázáno, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze,
- f) má více než 1 státní občanství a nevyužil ochrany některého ze států, jehož státní občanství má, pokud neprokáže, že z důvodů uvedených v § 12 této ochrany využít nemohl,
- g) neuvádí skutečnost svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12,
- h) uvádí skutečnosti zjevně nevěrohodné,
- i) mohl nalézt účinnou ochranu v jiné části státu, jehož státní občanství má, nebo je-li osobou bez státního občanství, v jiné části státu svého posledního trvalého bydliště, pokud se obava z pronásledování zřejmě vztahuje pouze na část státu, nebo
- j) s cílem ztížit zjištění skutečného stavu věci zničil, poškodil nebo zatajil svůj cestovní doklad či jinou důležitou listinu anebo s tímto cílem předložil padělaný nebo pozměněný cestovní doklad či jinou důležitou listinu.

Podle § 16 odst. 2 zákona o azylu se jako zjevně nedůvodná zamítne i žádost o udělení azylu, 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 azylu dříve, a pokud žadatel neprokáže opak.

Rozhodujícím pro posouzení řešené otázky je § 28 zákona o azylu v souvislosti s §

91 téhož zákona. Podle § 28 pokud bude rozhodnuto o neudělení nebo odnětí azylu, ministerstvo v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování (§ 91). Překážky vycestování, jak vyplývá z ustanovení § 28 zákona o azylu, jsou vyjmenovány v § 91 odst. 1 téhož zákona. Podle něho povinnost ukončit pobyt neplatí,

a) pokud by byl cizinec nucen vycestovat

1. do státu, kde je ohrožen jeho život nebo svoboda z důvodu jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení, nebo
2. do státu, kde mu hrozí nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu anebo kde je jeho život ohrožen v důsledku válečného konfliktu, nebo
3. do státu, který žádá o jeho vydání pro trestný čin, za který zákon tohoto státu stanoví trest smrti, anebo

b) jestliže by to bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, nebo

c) 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.

Podle druhého odstavce téhož ustanovení tato povinnost neplatí, 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.

IV.

Věcné posouzení

Východiskem pro posuzování věci rozšířeným senátem je princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu. Ten mimo jiné vyžaduje, aby stejný právní institut, zde nutnost posuzování otázky překážky vycestování ve smyslu § 28 zákona o azylu, byl pokud možno koncipován a vykládán shodně. V tomto směru si rozšířený senát zcela osvojuje právní názor, který byl formulován prvním pětičlenným senátem zdejšího soudu v překládací zprávě rozšířenému senátu, totiž že je povinností žalovaného rozhodnout o překážkách vycestování podle § 28 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006, i v případě, kdy je žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 téhož zákona.

Nejvyšší správní soud otázku povinnosti žalovaného rozhodnout o překážkách vycestování podle § 28 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006, i v případě, kdy je žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná, opakovaně již řešil, a to například v rozsudku ze dne 9. 9. 2004, č. j. 2 Azs 147/2004 - 41, publ. pod č. 409/2004 Sb. NSS, v němž mimo jiné uvedl: „Z ...§ 28 totiž vyplývá, že ministerstvo vnitra v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování podle ust. § 91 téhož zákona tehdy, pokud bude rozhodnuto o neudělení nebo odnětí azylu. V daném případě byla žádost stěžovatelky zamítnuta podle § 16 odst. 1 písm. g) cit. zákona jako zjevně nedůvodná, a takové rozhodnutí nelze považovat ani za rozhodnutí o odnětí azylu (neboť stěžovatelce nebyl azyl, který by jí mohl být odňat, udělen), avšak ani za

rozhodnutí o neudělení azylu. Za rozhodnutí o neudělení azylu totiž lze podle Nejvyššího správního soudu považovat pouze rozhodnutí, kterým ministerstvo vnitra rozhodne o neudělení azylu pro nesplnění podmínek uvedených v § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 cit. zákona po věcném posouzení důvodů tvrzených žadatelem o azyl. V případech, kdy je vydáváno rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, správní orgán o udělení azylu nerozhoduje, tj. nezabývá se věcně důvody žádosti o azyl tvrzenými žadatelem, a to právě proto, že žadatel o azyl v takovém případě ani neuvádí důvody, které by mohly být po svém ověření podřazeny pod důvod, pro nějž lze azyl podle § 12 zákona č. 325/1999 Sb. udělit. Ostatně Nejvyšší správní soud i ve svých předcházejících rozhodnutích opakovaně uváděl, že v případě, kdy ministerstvo vnitra rozhodne o zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné, je výrok o neexistenci překážek vycestování ve smyslu ust. § 91 cit. zákona výrokem nadbytečným.“ Ke shodnému závěru pak dospěl např. i v rozsudku ze dne 22. 9. 2004, č. j. 5 Azs 230/2004 - 45: „K tvrzenému nevypovězení se soudem ani žalovaným s překážkami vycestování je nutno poznamenat, že ani žalovaný ani soud I. stupně k tomu nebyl ze zákona povinen, jelikož rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dle § 16 zákona o azylu - zamítnutí, kdežto ustanovení § 28 zákona o azylu by se užilo v případě udělení či neudělení azylu jako obligatorní částí rozhodnutí v režimu § 12, 13 a 14 zákona o azylu, pro které platí povinnost plynoucí z § 91 zákona o azylu.“

Shodně s předkládajícím senátem ani rozšířený senát s uvedeným, blíže neodůvodněným právním názorem, který vycházel víceméně pouze z formálního a restriktivního jazykového výkladu, nesouhlasí. Zdůrazňuje především, že k poskytování azylové ochrany je nutno přistupovat komplexně z hlediska systematiky celého zákona o azylu. Soustava azylové ochrany dle uvedeného zákona i ve znění účinném do 31. 8. 2006 byla postavena zásadně a primárně na poskytnutí ochrany formou azylu, jehož udělení závisí na splnění některého z výše již citovaných důvodů pro udělení azylu (§ 12, § 13, § 14 a § 90 zákona o azylu). Subsidiárně k tomu přistupuje nutnost poskytnutí ochrany formou vyslovení existence překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, jejímž smyslem a účelem bylo poskytnout možnost legálního pobytu na území České republiky těm žadatelům o azyl, kterým nebyl azyl udělen podle výše již citovaných ustanovení a u nichž by bylo z důvodů v § 91 taxativně vyjmenovaných nepřípustné trvat na jejich vycestování. Rozšířený senát vyslovuje přesvědčení, že pro posouzení této otázky není rozhodné, zda jednání osob a poměry nebo stav věcí, kvůli nimž lze § 91 zákona o azylu uplatnit, jsou přičitatelné veřejné moci ve státě původu žadatele o azyl, ale že prostě stačí, že takové skutečnosti jsou dány. Z podpůrné povahy institutu „existence překážek vycestování“ plyne, že jeho vyslovení není vázáno na udělení azylu. Ochrana tedy není poskytována v nejširším možném rozsahu, avšak je natolik dostatečná, aby bylo dosaženo jejího účelu, tj. zabránit ohrožení života nebo svobody, či nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu, které by hrozilo v případě návratu žadatele o azyl do země jeho původu.

V této souvislosti pokládá rozšířený senát za vhodné ještě připomenout, že posuzování překážek vycestování je odlišné od posuzování podmínek pro udělení azylu. Udělení azylu podle ustanovení § 12 je vázáno na objektivní přítomnost pronásledování jako skutečnosti definované v § 2 odst. 6 zákona o azylu nebo na odůvodněný strach z této skutečnosti, a to v obou případech v době podání žádosti o azyl, tedy zpravidla v době bezprostředně následující po odchodu žadatele ze země původu. Překážky vycestování se

naopak vztahují k objektivnímu ohrožení života nebo svobody nebo hrozbám, na něž pamatuje ustanovení § 91 zákona o azylu, a to po případném návratu žadatele o azyl do země původu; vztahují se tedy k částečně jiným skutečnostem nastávajícím ve zcela odlišném čase (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, č. j. 5 Azs 7/2003 - 60, či rozsudek téhož soudu ze dne 3. 3. 2004, č. j. 2 Azs 12/2004 - 40). Princip nutnosti samostatného posuzování překážek vycestování je pak nutno zachovat i v případě, kdy žádost o azyl byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná.

Při výkladu § 28 zákona o azylu v návaznosti na § 16 téhož zákona – nelze podle názoru rozšířeného senátu vycházet pouze z výkladu formálního a jazykového a dovozovat jen z toho, že § 28 uvedeného zákona hovoří pouze o neudělení nebo odnětí azylu, že jeho aplikace nepřichází v úvahu u jiného z hlediska požadavku žadatele pro něho nepříznivého rozhodnutí, jímž je zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné, event. v některých případech rozhodnutí o zastavení řízení. Nelze vystačit ani s výkladem historickým (subjektivně-teleologickým) opřeným o vyjádřený úmysl zákonodárce, neboť důvodová zpráva k § 28 pouze uvádí, že *„v zájmu ochrany cizince se, obdobně jako je tomu v rakouském azylovém zákonu, zakládá úkol pro správní orgán, aby se vyjádřil k překážkám vyhoštění“* (sněmovní tisk 190/0, volební období 1998 - 2002, www.psp.cz, zákon vyhlášen pod č. 325/1999 Sb.). Obdobně stručná je důvodová zpráva i ve vztahu k samotnému § 91 (v původním znění návrhu se jednalo o § 90) - *„v zájmu zajištění souladu s mezinárodněprávními závazky České republiky se stanoví překážky vycestování cizince“*. Důvodová zpráva tak pouze obecně a povrchně naznačuje účely zahrnutí překážky vycestování do zákona o azylu, z nichž jedním je *snaha zabránit příliš tvrdým dopadům návratu žadatele o azyl do země jeho původu*, a důvodem druhým – zcela zásadním a převažujícím – je *úsilí o začlenění obecně uznávané mezinárodněprávní zásady non-refoulement*, vyjádřené zejména v čl. 33 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků (sdělení č. 208/1993 Sb.) a čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (vyhlášené pod č. 143/1988 Sb.), ale vyplývající např. i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva zejména k čl. 2 a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.), do zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (obdobně jako do zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců). Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze zmínit např. rozsudek *Soering v. Spojené království* (rozsudek ze dne 26. 6. 1989, stížnost č. 14038/88), *Cruz Varas v. Švédsko* (rozsudek ze dne 20. 2. 1991, stížnost č. 15576/89), *Vilvarajah a další v. Spojené království* (rozsudek ze dne 26. 9. 1991, stížnosti č. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 a 13448/87), *Chahal v. Spojené království* (rozsudek ze dne 15. 11. 1996, stížnost č. 22414/93), *Ahmed v. Rakousko* (rozsudek ze dne 17. 12. 1996, stížnost č. 25964/94), *Jin v. Maďarsko* (rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 11. 1. 2001, stížnost č. 58073/00), *Shamayev a další v. Gruzie a Rusko* (rozsudek ze dne 12. 4. 2005, stížnost č. 36378/02), *Mamatkulov a Askarov v. Turecko* (rozsudek velkého senátu ze dne 4. 2. 2005, stížnosti č. 46827/99 a 46951/99).

Soulad s těmito závazky vyjádřenými v uvedených mezinárodněprávních předpisech a dalších instrumentech by ovšem 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 podle § 16 zákona o azylu. Mohlo by se totiž stát, že při naplnění skutkové podstaty § 16 zákona o azylu by došlo k vrácení žadatele do země původu i tehdy, kdy by u něho byly dány důvody stanovené

mezinárodněprávními instrumenty pro zákaz nuceného vycestování. Nelze připustit, aby takový žadatel byl vrácen do země svého původu, kde by byl ohrožen jeho život či osobní svoboda pouze proto, že neuvedl důvody relevantní pro udělení azylu ve smyslu § 12 zákona o azylu nebo např. uvedl (z jakéhokoli důvodu) nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství, podal žádost opakovaně či jen proto, aby unikl situaci všeobecné nouze, eventuálně se dopustil pouze procesního pochybení, kvůli němuž žádost byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná. Rozšířený senát zastává názor, že nelze takový stav připustit, neboť takovýto postup by byl v rozporu s citovanými mezinárodněprávními závazky České republiky.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pokládá dosavadní striktní jazykový výklad § 28 zákona o azylu za chybný.

Na základě výše uvedeného proto uzavírá, že § 28 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006, je za použití výkladu systematického a objektivně – teleologického (e ratione legis) a především s ohledem na povinnost efektivního dodržování mezinárodně právních závazků České republiky, nutno vyložit tak, že kategorie rozhodnutí „o *neudělení nebo odnětí azylu*“, zahrnuje i rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné (§ 16 uvedeného zákona). V případě těchto negativních rozhodnutí je správní orgán povinen rozhodnout též o překážce vycestování.

Zbývá pouze pro úplnost dodat, že tento právní názor je rozšířeným senátem zaujímán jen ve vztahu k těm věcem, v nichž rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno nejpozději do 31. 8. 2006. Dnem následujícím vešla v účinnost novela zákona o azylu č. 165/2006 Sb., která zrušila institut „překážek vycestování“ a nahradila jej institutem novým, jímž je tzv. doplňková ochrana a doplňková ochrana za účelem sloučení rodiny podle ustanovení § 14a a 14b zákona o azylu v nyní platném znění. Rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany se tak stává součástí výroku rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany.

Rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této předložené otázce. Věc vrací prvnímu pětičlennému senátu Nejvyššího správního soudu, který ve věci sp. zn. 1 Azs 96/2006 rozhodne v souladu s právním názorem vysloveným v tomto usnesení a posoudí též ostatní kasační námitky stěžovatele uplatněné v jeho kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2006, č. j. 47 Az 10/2006 - 22.

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

V Brně dne 28. ledna 2009

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně rozšířeného
senátu