



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Barbary Pořízkové, Mgr. Daniely Zemanové a Mgr. Bc. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **O. B.**, zastoupeného Mgr. Bohdanou Novákovou, advokátkou se sídlem Pod Terebkou 12, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2006, č. j. OAM-103/LE-C09-C09-2006, 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 :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2006, č. j. 47 Az 10/2006 - 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Shora uvedeným rozhodnutím 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, ve znění účinném do 31. 8. 2006).

V žalobě, kterou brojil proti tomuto rozhodnutí žalovaného, žalobce uvedl, že v zemi původu měl jako policista dlouhodobě potíže s nadřízenými, a to kvůli jím vyšetřovanému případu. Ke státním orgánům se o pomoc logicky obrátit nemohl, neboť právě tyto byly zdrojem jeho potíží. Situaci se snažil řešit odchodem z práce a následně i z Ukrajiny. Sestra i matka mu však telefonovaly, aby se nevracel, neboť se na něho

nezapomnělo a byl by zabit. Správní orgán v rozporu s § 3 správního řádu nedostatečně zjistil skutkový stav věci, neboť tyto skutečnosti měl podrobněji zhodnotit a posoudit. Žalobce namítl též porušení § 68 odst. 3 správního řádu, neboť z odůvodnění rozhodnutí nevyplývalo, jaké skutečnosti sloužily jako podklad pro vydání rozhodnutí a jak se správní orgán vypořádal s tvrzeními žalobce. Žalovaný si měl alespoň rámcově zjistit informace ze země původu. Žalobce též splnil podmínky stanovené v § 12 zákona o azylu, žalovaný nesprávně posoudil závažnost jeho problémů s nadřízenými policisty. Žalovaný dále porušil § 91 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o azylu, neboť řádně neposoudil, zda mu v případě návratu do země původu hrozí nelidské či ponižující zacházení. Tím, že žalovaný nesprávně posoudil žádost žalobce jako zjevně nedůvodnou, vyhnul se povinnosti posoudit také překážky vycestování 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 v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. V odůvodnění se ztotožnil se závěrem žalovaného o splnění podmínek pro aplikaci § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, neboť žalobce žádné důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu neuváděl, když zmínil pouze problémy se soukromými osobami a svými nadřízenými. Rozsah zjišťovaných skutečností byl s ohledem na okolnosti žalobcova případu dostačující a nebylo tak třeba ani opatřovat zprávy o situaci v zemi původu. Dodal, že nebylo povinností žalovaného zabývat se možností vyslovení překážek vycestování podle § 91 zákona o azylu. Ve smyslu § 28 tohoto zákona tak správní orgán musí učinit pouze tehdy, rozhoduje-li o neudělení nebo odnětí azylu, v daném případě však byla žalobcova žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná.

Proti rozsudku krajského soudu žalobce (dále též stěžovatel) podal včasnou kasační stížnost, a to jak z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, že v jeho případě byly naplněny podmínky použití § 91 zákona o azylu a nikoli podmínky § 16 odst. 1 písm. g) téhož zákona, tak z důvodu jiné vady řízení před soudem.

Ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. namítl, že ve správním řízení podrobně popsal své problémy na Ukrajině, a to obavu o život a zdraví z důvodu výhrůžek kvůli vyšetřování, které vedl jako policista. Základním kamenem uprchlického práva je zásada *non-refoulement*. Z tohoto hlediska žalobce uvedl 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 z důvodu jeho práce pro policii 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 (dále též „Úmluva“). 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 nutné pro aplikaci čl. 3 Úmluvy. Žalovaný i soud měli tento mezinárodněprávní závazek České republiky zohlednit přednostně před aplikací obyčejného zákona.

Ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobce namítl, že řízení před soudem bylo vedeno v jazyce, kterému nerozumí, čímž došlo k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Závěrem pak důvody své kasační stížnosti zobecnil v devět otázek, v nichž spatřuje její přijatelnost, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Uvedl, že k problémům žalobce se soukromými osobami docházelo z důvodu prosazování soukromých zájmů těchto osob, k problémům s nadřízenými pak docházelo kvůli zneužití jejich úřední pravomoci, nikoli z důvodů taxativně uvedených v § 12 zákona o azylu. Dodal, 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.

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

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 citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

První pětičlenný senát pro rozhodování o kasačních stížnostech ve věcech azylu (mezinárodní ochrany) shledal v předchozí fázi řízení kasační stížnost přijatelnou z důvodu potřeby učinit tzv. judikatorní odklon, a to ohledně otázky, zda je správní orgán povinen rozhodnout o překážkách vycestování i v případě, kdy je žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 zákona o azylu. Proto věc usnesením ze dne 19. 9. 2007 (č. l. 51) postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který tento judikatorní odklon učinil usnesením ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 Azs 96/2006 - 80 (viz níže).

Po vrácení věci k projednání a rozhodnutí prvním senátu tento v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledal zásadní pochybení při výkladu práva, které mohlo mít dopad do právního postavení stěžovatele; a proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná a je tedy zapotřebí se jí meritorně zabývat.

Kasační stížnost je důvodná.

Podle § 16 odst. 1 písm. g) zákon o azylu (ve znění účinném do 31. 8. 2006) se žádost o udělení azylu zamítne jako zjevně nedůvodná, neuvádí-li žadatel žádnou skutečnost svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 téhož zákona. Citovaný zákon dále v § 28 stanoví: „*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. 1 písm. g) zákona o azylu, 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 překonán, a to již výše zmíněným usnesením rozšířeného senátu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 Azs 96/2006 - 80, v němž soud 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 institut překážky vycestování představoval 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 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 takovém případě je tedy správní orgán povinen vyslovit se v rozhodnutí samostatným výrokem o vztažení či nevztažení překážky vycestování a tento výrok též řádně odůvodnit.

V nyní souzené věci žalobce již ve správním řízení uvedl okolnosti, jimiž odůvodňoval nemožnost svého návratu do země původu (jako policista měl potíže se svými nadřízenými v souvislosti s vyšetřováním kriminálního případu muže, který měl vlivnou podporu na jednom z nejvyšších státních orgánů Ukrajiny, jemu i členům jeho rodiny bylo vyhrožováno, byl též fyzicky napaden, matka ho upozornila, že v případě návratu bude uvězněn či zabit). Správní orgán však tato tvrzení hodnotil pouze z hlediska, zda se jedná o skutečnosti svědčící o tom, že by žalobce mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu. V rozhodnutí (str. 3, první odstavec *in fine*) k tomu výslovně uvedl, že „*jím tvrzené skutečnosti nelze důvodům pro udělení azylu podřadit*“. Shodné žalobcovy důvody obsahovala i jeho žaloba, krajský soud ji však hodnotil ze stejného úhlu pohledu jako žalovaný.

K tomu nutno zdůraznit, že otázky návratu do země původu primárně souvisí nikoli s institutem azylu, ale s institutem překážek vycestování. A posuzování překážek vycestování je od posuzování podmínek pro udělení azylu odlišné. Udělení azylu podle § 12 zákona o azylu je vázáno na objektivní přítomnost pronásledování jako skutečnosti definované v § 2 odst. 6 tohoto zákona 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 typicky (tedy ne vždy) k objektivním hrozbám po případném návratu žadatele o azyl do země původu, tedy k částečně jiným skutečnostem nastávajícím ve zcela odlišném čase (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2004, č. j. 2 Azs 12/2004 - 40, publ. pod č. 260/2004 Sb. NSS). Princip nutnosti samostatného posuzování překážek vycestování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, č. j. 5 Azs 7/2003 - 60) je pak nutno zachovat i v případě, kdy žádost o azyl byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná.

Správní orgán tedy měl povinnost rozhodnout o existenci překážek vycestování a přesvědčivě se v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat s otázkou, zda v případě stěžovatele neexistují skutečnosti, které by zakládaly povinnost aplikovat § 91 zákona o azylu.

V rozhodnutí žalovaného však výrok vztahující se k otázce překážek vycestování zcela chybí, v odůvodnění pak žalovaný k předmětné otázce pouze uvedl, že hodnocení překážek vycestování by bylo nadbytečné s ohledem na posouzení žalobcovy žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné podle § 16 zákona o azylu. Tento nesprávný závěr ale nemůže zhojit skutečnost, že žalovaný nerozhodl o celém předmětu řízení, což činí toto rozhodnutí nepřezkoumatelným. To tím spíše za situace, kdy žalobce v řízení výslovně vyjádřil důvody, pro něž nesouhlasil se svým návratem do země původu.

Nejvyšší správní soud tak shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů i pro nesrozumitelnost, a pro tuto vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušit [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Jestliže krajský soud závěry žalovaného k žalobní námitce bez dalšího přejal, je i jeho rozhodnutí zatíženo nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91].

Protože kasační soud shledal rozhodnutí žalovaného i krajského soudu nepřezkoumatelnými v části vztahující se k překážkám vycestování, přičemž právě v této části rozhodnutí by se měl žalovaný věnovat též otázce případného rozporu vycestování žalobce s mezinárodními závazky České republiky [původně § 91 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006, nyní § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu], nezabýval se již zdejší soud dále namítaným nedodržením mezinárodněprávních závazků (čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Ze stejných důvodů se kasační soud nezabýval též námitkami směřujícími do nesprávně stanoveného skutkového stavu a do porušení čl. 53 Příručky UNHCR k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků.

Pro účely dalšího řízení ve věci pak kasační soud *obiter dictum* poukazuje na svůj rozsudek ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, v němž podrobně rozvedl, jakým způsobem se má správní orgán zabývat povinností odůvodnit své rozhodnutí ve vztahu k otázce doplňkové ochrany.

Co se týče dalších stížních bodů, námitku porušení žalobcova práva na tlumočníka shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou. Jak vyplývá ze soudního spisu, žaloba ze dne 8. 3. 2006 byla sepsána perfektní češtinou, o ustanovení tlumočníka žalobce požádal až podáním ze dne 27. 3. 2006. Krajský soud mu vyhověl a usnesením ze dne 13. 4. 2006 (č. l. 16) ustanovil žalobci tlumočníci, jejímž prostřednictvím se žalobcem komunikoval, a to zejména při jednání konaném dne 18. 5. 2006. Krajský soud tak postupoval v souladu se standardy, stanovenými pro zachování práva účastníka řízení na tlumočníka judikaturou zdejšího soudu (např. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 3 Azs 119/2005 - 77, publ. pod č. 686/2005 Sb. NSS, rozsudek ze dne 16. 6. 2004, č. j. 4 Azs 112/2004 - 50, publ. pod č. 342/2004 Sb. NSS, rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 116/2004 - 47, rozsudek ze dne

8. 3. 2005, č. j. 1 Azs 166/2004 - 57, či rozsudek ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 Azs 251/2004 - 75) i Ústavního soudu (srov. stanovisko jeho pléna ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS - st. 20/05, <http://nalus.usoud.cz>).

Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla shledána důvodnou, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. dubna 2009

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu