

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D., JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D., JUDr. Marie Turkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **A. O.**, zastoupená JUDr. Pavlem Ramešem, advokátem se sídlem Bolzanova 1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 7. 2009, č. j. 62 Az 24/2008 - 25,

t a k t o :

Věc **se postupuje** k rozhodnutí rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou dne 23. 9. 2009 se žalobkyně (stěžovatelka) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 7. 2009, č. j. 62 Az 24/2008 - 25, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2008, č. j. OAM-635/VL-07-19-2008, jímž byla 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, (dále jen „zákon o azylu“) zamítnuta jako zjevně nedůvodná žádost stěžovatelky o udělení mezinárodní ochrany.

Stěžovatelka uvedla, že kasační stížnost opírá o kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti však plyne, že její podstatou je námitka, již lze podřadit pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. vada správního řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Stěžovatelka namítala, že se krajský soud nezabýval v napadeném rozsudku skutečností, že trpí závažnou psychickou poruchou a v případě návratu do země původu hrozí prohloubení jejích depresivních stavů, které mohou reálně vést k sebevraždě.

Krajský soud měl posoudit situaci stěžovatelky jako azylově významnou ve smyslu humanitární ochrany. Stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že měl rozhodnutí žalovaného zrušit pro nepřezkoumatelnost, neboť se žalovaný nezabýval dostatečně otázkou, zda jsou v případě stěžovatelky dány důvody zvláštního zřetele hodné odůvodňující udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu. Z rozhodnutí žalovaného nelze logicky dovodit závěry, k nimž dospěl, a vzhledem k tomu, že krajský soud pouze jednostranně převzal zjištění žalovaného, platí stejná námitka nepřezkoumatelnosti i vůči napadenému rozsudku krajského soudu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Odkázal na obsah správního spisu a na odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu. Pokud jde o námitku stěžovatelky týkající se tvrzené psychické poruchy, uvedl, že za dobu svého pobytu v ČR ani v zemi původu svůj psychický stav neřešila. Byla vyšetřena až v souvislosti se shora uvedenou žádostí o mezinárodní ochranu a nyní užívá antidepresivní léky.

Z obsahu správního spisu dále zjistil pátý senát Nejvyššího správního soudu následující skutečnosti rozhodné pro posouzení věci.

Stěžovatelka přicestovala do České republiky dne 1. 3. 2001. Dne 17. 9. 2001 požádala o udělení azylu, žalovaný však rozhodl tak, že jí azyl neudělil. Rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha ze dne 12. 7. 2008, č. j. CPPH-16301/ČJ-2008-60, bylo stěžovatelce uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Doba, po kterou nelze umožnit stěžovatelce vstup na území, byla stanovena na 3 roky. Dne 8. 8. 2008 podala stěžovatelka žádost o udělení mezinárodní ochrany. Řízení o této žádosti žalovaný zastavil z důvodu nepřípustnosti žádosti podle § 25 písm. i) zákona o azylu.

Následně podala stěžovatelka dne 2. 9. 2008 novou žádost o udělení mezinárodní ochrany, kterou zdůvodnila mj. tím, že trpí závažnou psychickou nemocí. Správní spis obsahuje mimo jiné výpis ze zdravotní dokumentace stěžovatelky, který vypracovala dne 9. 9. 2008 MUDr. L. C. V něm se uvádí: *„Pacientka byla vyšetřena lékařem, taktéž v péči psychologa. Stanovena diagnosa deprese, středně těžká fáze, pravděpodobně pokus o sebevraždu v anamnése. Započata léčba antidepresivy: esprital 30 mg 0-0-1. Pacientka musí dodržovat léčebný režim, nutné pravidelné kontroly lékařem, vhodný kontakt s psychologem. Pokud nebude odpovídat na léčbu antidepresivy, pak zvážit hospitalizaci na psychiatrické klinice. Vzhledem k anamnése, neutěšené životní situaci a psychickému stavu doporučuji vstřícné jednání při pohovorech...“* Shora uvedeným rozhodnutím ze dne 25. 9. 2008, č. j. OAM-635/VL-07-19-2008, žalovaný žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítl jako zjevně nedůvodnou. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že z obsahu správního spisu a z výpovědi stěžovatelky je zřejmé, že do předmětného řízení vstoupila v době platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, a to s cílem legalizovat si své další setrvání v České republice a vyhnout se tak důsledkům správního vyhoštění z České republiky.

Stěžovatelka napadla dne 1. 10. 2008 rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž namítala, že žalovaný pochybil, pokud zamítl žádost o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodnou. Stěžovatelka mj. uvedla, že žalovaný měl v jejím případě zvážit udělení humanitárního azylu z důvodu jejího velmi špatného psychického stavu. Případné vyhoštění by pro ni představovalo velmi stresovou situaci, kterou by vzhledem k trvajícímu psychickému onemocnění pravděpodobně neunesla. Obává se, že by v případě svého vyhoštění podlehla sebevražedným myšlenkám, kterými již v minulosti trpěla a které ji již dvakrát dohnaly k pokusu o sebevraždu. Poukázala dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2005, č. j. 2 Azs 290/2004 - 49, www.nssoud.cz, podle něhož lze mezi důvody udělení humanitárního azylu příkladmo zařadit například udělování humanitárního azylu osobám zvláště těžce postiženým či nemocným.

Krajský soud žalobu zamítl. Ve shodě s žalovaným dospěl k závěru, že z postupu stěžovatelky je patrné, že žádost o udělení mezinárodní ochrany podala pouze s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění. S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, publikovaný pod č. 1724/2008 Sb. NSS) uvedl, že došlo ke kumulativnímu naplnění všech podmínek k zamítnutí žádosti podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Ve vztahu k posouzení žádosti podle § 14 zákona o azylu konstatoval, že udělení azylu z humanitárních důvodů je věcí správního uvážení, které bylo v případě žalobkyně učiněno, ovšem v rámci něho nebyl zjištěn žádný důvod hodný zvláštního zřetele. Žalobkyně neuvedla žádné důvody relevantní pro případné udělení humanitárního azylu dle § 14 zákona o azylu.

Pátý senát Nejvyššího správního soudu se nemůže ztotožnit se závěry krajského soudu. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že udělení azylu z humanitárních důvodů je věcí správního uvážení, které bylo v případě stěžovatelky učiněno. Dle názoru pátého senátu tento závěr nemá oporu v žalobou napadeném rozhodnutí žalovaného. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí neuvedl žádné úvahy či závěry, jež by se týkaly případných důvodů pro udělení humanitárního azylu. Z odůvodnění rozhodnutí proto nelze dovodit, že by žalovaný provedl správní uvážení podle § 14 zákona o azylu. Krajský soud navíc dle názoru pátého senátu překročil rámec soudního přezkoumání rozhodnutí správních orgánů, neboť zcela nahradil správní uvážení žalovaného vlastní úvahou o tom, že stěžovatelkou uplatněné důvody žádosti o mezinárodní ochranu nelze považovat za relevantní z hlediska § 14 zákona o azylu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 - 46, publikovaný pod č. 416/2004 Sb. NSS, ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 12/2003 - 38, a ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003 - 48, dostupné na www.nssoud.cz).

Při předběžném posouzení věci se pátý senát zabýval tím, zda měl žalovaný skutečně povinnost posuzovat i v řízení podle § 16 odst. 2 zákona o azylu tvrzené důvody pro udělení humanitárního azylu dle § 14 zákona o azylu a své závěry k této otázce řádně odůvodnit a zda tudíž tyto závěry následně podléhají v případě podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumání soudy ve správním soudnictví.

Institutem zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost podle § 16 zákona o azylu se Nejvyšší správní soud poprvé detailněji zabýval ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaném pod č. 244/2004 Sb. NSS, přičemž uvedl

k tehdejšímu znění § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu, jemuž odpovídá dnešní § 16 odst. 2 zákona o azylu, následující:

„K dané námitce je třeba především zhodnotit vztah ustanovení § 12 a § 16 zákona o azylu. Institut azylu plní funkci ochrany osob, které jsou v zemi původu pronásledovány za uplatňování politických práv a svobod, nebo ochrany osob, které mají odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů v zemi původu. Zákon o azylu přitom v ust. § 2 odst. 5 vymezuje, co lze za pronásledování považovat. Zákon o azylu ovšem, a to v souladu s podmínkami mezinárodní ochrany osob pronásledovaných státní mocí, vymezuje případy žádostí, o nichž lze zrychleným a zjednodušeným způsobem rozhodnout. Mezi tyto případy, kdy lze žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou ve lhůtě 30 dnů od jejího podání, byl novelou zákona o azylu (zákonem č. 2/2002 Sb.) účinnou ke dni 1. 2. 2002 zařazen i důvod uvedený v § 16 odst. 1 písm. k), tedy případy žádostí o udělení azylu podané s cílem vyhnout se brozícímu vyhoštění nebo vydání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoli žádost mohla být podána dříve. Zákon o azylu v ustanovení § 16 obsahuje jednak případy, kdy k naplnění podmínek zamítnutí žádosti jsou rozhodné důvody, pro které se žadatel o azyl azylové ochrany dovolává a kdy je třeba tvrzení žadatele a doložení tvrzených skutečností vážit (např. ekonomické důvody, tvrzení všeobecné nouze, jiné než azylové relevantní důvody, nevěrohodná tvrzení atp.), jednak případy objektivních skutečností, u nichž jsou důvody žádosti o azyl zcela nerozhodné (např. neexistence či padělaní cestovního dokladu, brozba vyhoštění či vydání k trestnímu stíhání). Přes rozdílnost obou kategorií zjevné nedůvodnosti (z hlediska nezbytnosti hodnocení žadatelem uváděných důvodů) při naplnění podmínek kteréhokoliv důvodu a dodržení zákonné lhůty pro rozhodnutí správní orgán rozhodne o zamítnutí žádosti a tím je vyloučeno rozhodnutí podle § 12 zákona o azylu. Je tak zcela nerozhodné, jaké důvody stěžovatel tvrdil a jaké důkazy předkládal k doložení svého tvrzení o politickém pronásledování. Podstatné ovšem je, zda byly v jeho případě podmínky ustanovení § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu naplněny. (...)

Pokud je žádost o azyl zamítnuta jako zjevně nedůvodná, nelze současně rozhodovat o splnění podmínek podle § 12 zákona o azylu a na místě není ani výrok podle §§ 13, 14 zákona o azylu, odvozovaný od negativního výroku opírajícího se o ustanovení § 12.“

Tento právní názor judikatura Nejvyššího správního soudu po dlouhé období následovala, ovšem recentní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, publikovaný pod č. 1724/2008 Sb. NSS a rozsudek ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, www.nssoud.cz, přinesla změnu. Tato rozhodnutí pocházejí již z doby po uplynutí lhůt pro transpozici evropských směrnic [směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“) a směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice“)], které byly do českého právního řádu (byť nedostatečně) implementovány zejména novelou č. 165/2006 Sb. (tj. od 1. 9. 2006). Zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, a ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, zásadním způsobem revidovala dosavadní pohled na institut zjevně nedůvodných žádostí

zakotvený v § 16 zákona o azylu. V této souvislosti poukazuje pátý senát na závěry, k nimž dospěl právě ve svém rozsudku ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, ve kterém zároveň vysvětlil, proč bylo v daném případě možné odklonit se od stávající judikatury bez toho, aby věc musela být předložena rozšířenému senátu:

„Všechna tato rozhodnutí (předcházející judikaturu NSS – pozn. předkládajícího senátu) však spojuje jedna skutečnost – byla vydána v době před uplynutím lhůty pro transpozici kvalifikační směrnice (tedy před 10. 10. 2006) a některá dokonce před jejím přijetím. Závěry vyplývající z této judikatury je tak třeba přezkoumat z hlediska souladu s kvalifikační směrnicí, neboť po přijetí a po uplynutí transpoziční lhůty této směrnice platí, že zákon o azylu a ostatní relevantní vnitrostátní právní předpisy musí být vykládány v souladu s textem a účelem této směrnice. (...)

Žádné z ustanovení kvalifikační směrnice v kapitole II, III ani kapitole V neobsahují možnost neudělit azyl, resp. doplňkovou ochranu z důvodu podání žádosti o mezinárodní ochranu až poté, co žadateli hrozí vyhoštění – za předpokladu, že žadatel splňuje veškeré prvky definice uprchlíka, resp. definice beneficianta doplňkové ochrany. Zejména pak takovou výjimku neobsahují vylučující klauzule z obou statusů uvedené v čl. 12 a čl. 17 kvalifikační směrnice. Z kvalifikační směrnice tudíž plyne, že členský stát EU je povinen žadateli udělit azyl, resp. doplňkovou ochranu, pokud jsou splněny všechny prvky definice uprchlíka, resp. definice beneficianta doplňkové ochrany, v kvalifikační směrnici uvedené, a to i v případě, že žadatel pobýval na území členského státu EU nelegálně a žádost o mezinárodní ochranu podal až poté, co mu hrozilo vyhoštění. (...)

Procedurální směrnice skutečně umožňuje posoudit žádost o mezinárodní ochranu (vzhledem k tomu, že Česká republika se rozhodla na základě čl. 3 odst. 3 procedurální směrnice stanovit jednotné řízení jak pro udělování azylu, tak pro udělování doplňkové ochrany) podanou pouze za účelem vyhýbání se vyhoštění ve zrychleném řízení. Článek 23 odst. 4 procedurální směrnice ve své relevantní části stanoví, že „členské státy mohou rovněž stanovit, že se posuzovací řízení v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II upřednostní nebo urychlí, pokud:... i) žadatel bez zjevného důvodu nepodal žádost dříve, i když k tomu měl příležitost nebo; j) žadatel podává žádost pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo blížícího se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění,...“. Ani písm. i) ani písm. j) článku 23 odst. 4 procedurální směrnice však nestanoví bez dalšího nemožnost udělení mezinárodní ochrany, pokud žadatel bez zjevného důvodu nepodal žádost dříve, i když k tomu měl příležitost, resp. pokud podal žádost za účelem vyhýbání se hrozícímu vyhoštění.

Pokud tedy žadatel bez zjevného důvodu nepodal žádost dříve, i když k tomu měl příležitost, mohou sice členské státy postupovat v řízení v souladu s čl. 23 odst. 4 písm. i) procedurální směrnice, tento postup však bez dalšího nevede ve všech případech k nemožnosti udělení mezinárodní ochrany; nesplnění podmínky stanovené písm. i) musí být bráno v potaz pouze jako jedno z kritérií, byť nepochybně významné, při celkovém posouzení věrohodnosti žadatele o mezinárodní ochranu. (...)

Pokud jde o čl. 23 odst. 4 písm. j) procedurální směrnice, Nejvyšší správní soud v první řadě upozorňuje na to, že narozdíl od § 16 odst. 2 zákona o azylu znění čl. 23 odst. 4 písm. j)

směrnice obsahuje slovo „pouze“ a tudíž výslovně stanoví, že žádost je možné posoudit jako zjevně nedůvodnou, pokud „žadatel podává žádost pouze proto, aby [se vyhnul vyhoštění]“.

Pokud tedy žadatel sice podal žádost o mezinárodní ochranu až poté, co mu hrozí vyhoštění, nicméně splňuje podmínky pro udělení alespoň jedné z forem mezinárodní ochrany, nepodal svou žádost „pouze“ za účelem vyhýbání se vyhoštění. (...).

Lze tedy uzavřít, že z čl. 13 a 18 kvalifikační směrnice ve spojení s čl. 23 odst. 4 písm. i) a j) procedurální směrnice 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. Z toho jednoznačně vyplývá rozpor mezi závazkem České republiky plynoucím z komunitárního práva a dosavadním výkladem § 16 odst. 2 zákona o azylu zastávaným Nejvyšším správním soudem.

Poté, co Nejvyšší správní soud konstatoval tento rozpor, je nutné se vypořádat s otázkou, zda je povinen se jeho pětičlenný senát obrátit na rozšířený senát podle § 17 s.ř.s. (...)

Dalším obecně uznávaným důvodem pro neaplikaci § 17 s.ř.s. je přijetí nových či novelizace stávajících právních předpisů. (...) Výše uvedený závěr týkající se vnitrostátního právního předpisu lze nepochybně vztáhnout i na předpisy komunitární. Referenčním rámcem pro české soudy po přistoupení do EU již nejsou toliko právní předpisy přijaté Parlamentem České republiky, ale i právní předpisy přijaté Evropským společenstvím. Opačný výklad by byl nejen v rozporu se zásadami závaznosti, přímého účinku a přednosti práva Evropského společenství, ale popíral by i smysl čl. 10a Ústavy České republiky. (...)

Projednávaný případ je specifický v tom, že § 16 odst. 2 zákona o azylu zůstal nedotčen i po přijetí (resp. po uplynutí lhůty pro transpozici) kvalifikační a procedurální směrnice. To však nic nemění na tom, že i za těchto okolností je Nejvyšší správní soud povinen dostát závazkům plynoucím z čl. 10a Ústavy České republiky a interpretovat § 16 odst. 2 zákona o azylu v souladu s komunitárním právem. (...)

Na základě výše uvedených závěrů lze tedy konstatovat, že pokud ustanovení směrnice Evropského společenství jasně a jednoznačně vyžaduje odklon od stávající judikatury (tj. judikatury z doby před uplynutím lhůty pro transpozici dotčené směrnice) Nejvyššího správního soudu, je Nejvyšší správní soud povinen tento judikatorní odklon učinit a není přitom povinen předkládat věc rozšířenému senátu dle § 17 s.ř.s. (...)

Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu je nutné vykládat tak, že „jako zjevně nedůvodná se zamítne i žádost o udělení mezinárodní ochrany, je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal [POUZE] s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoli mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak“. Jen takový výklad je v souladu s čl. 13 a 18 kvalifikační směrnice ve spojení s čl. 23 odst. 4 písm. i) a j) procedurální směrnice (viz výše). Tento výklad ostatně odpovídá i dalším důvodům pro posouzení žádosti jako zjevně nedůvodné [§ 16 odst. 1 písm. a): „[žadatel]

uvádí *POUZE ekonomické důvody*“ či § 16 odst. 1 písm. c): „[žadatel] žádá o udělení mezinárodní ochrany *POUZE* proto, aby unikl situaci všeobecné nouze“. Vložení slůvka „pouze“ nic nemění na tom, že podání žádosti o mezinárodní ochranu až v případě brozícího vyhoštění je ve valné většině případů účelové. (...) Nicméně pokud žadatel přesvědčivě prokáže, že mu brozí v zemi původu pronásledování z azylově relevantních důvodů nebo skutečné nebezpečí vážné újmy, je žalovaný povinen se zabývat i jeho tvrzeními podle § 12 a § 14a zákona o azylu, a případně azyl či doplňkovou ochranu udělit. Z výše uvedeného vyplývá, že v případě podání žádosti o mezinárodní ochranu až ve chvíli, kdy žadateli brozí vyhoštění, existuje vyvratitelná domněnka, že tato žádost byla účelová. Žadatel však může prokázat nejen, že žádost nemohl podat dříve, ale (nezávisle na tom, že ji mohl podat dříve) rovněž, že ji nepodal pouze s cílem vyhnout se brozícímu vyhoštění. Použití ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu tudíž vyžaduje třístupňový test: (1) zda brozí stěžovateli vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny (...); (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 brozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny. Tyto tři podmínky musí být splněny kumulativně; v případě nesplnění byť jedné z nich nelze § 16 odst. 2 zákona o azylu aplikovat.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že si je dobře vědom častých případů zneužívání azylové procedury, na které § 16 odst. 2 zákona o azylu a ostatně celý institut zjevně nedůvodných žádostí dopadá. Z tohoto důvodu při posuzování třetího bodu testu (zda je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal „pouze“ s cílem vyhnout se brozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny) leží důkazní břemeno výhradně na žadateli. Jakýkoliv jiný závěr by učinil § 16 odst. 2 zákona o azylu (a ostatně celý institut zjevně nedůvodných žádostí) zbytečný, neboť by mezi posuzováním standardních a zjevně nedůvodných žádostí o mezinárodní ochranu nebyl žádný rozdíl. (...)

Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu tudíž nelze vykládat jako další vylučující klauzuli; vylučující klauzule jsou taxativně vymezeny v čl. 12 a 17 kvalifikační směrnice (v zákoně o azylu pak v § 15 a § 15a) a rozšíření důvodů pro vyloučení z mezinárodní ochrany by bylo v rozporu s komunitárním právem.“

Recentní judikatura Nejvyššího správního soudu tedy jednoznačně odmítla názor, že by správní orgán byl oprávněn výrokem svého rozhodnutí zamítnout žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou, aniž by se v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádal s tím, proč je tato žádost z hlediska hlavních forem mezinárodní ochrany, tj. azylu podle § 12 i doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu zjevně nedůvodná. Výrok rozhodnutí správního orgánu musí mít vždy náležitou oporu v jeho odůvodnění. Jinými slovy, žádost o udělení mezinárodní ochrany je zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 2 zákona o azylu pouze tehdy, pokud je zjevně nedůvodná jak z hlediska azylu podle § 12 zákona o azylu, tak i z hlediska doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu. Je povinností správního orgánu v každém konkrétním případě vážit, zda žadatel v žádosti o udělení mezinárodní ochrany neuvedl důvody, které jsou relevantní z hlediska těchto dvou hlavních forem mezinárodní ochrany.

Původní výklad § 16 zákona o azylu však dosud nebyl překonán, pokud jde o otázku, zda je nutné posuzovat zjevnou nedůvodnost žádosti o mezinárodní ochranu i

z hlediska možného udělení humanitárního azylu. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud původní právní názor vyjádřený již v citovaném rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 125, dále rozvedl v rozsudku ze dne 10. 2. 2004, č. j. 4 Azs 35/2003 - 71, www.nssoud.cz, který se týkal tentokrát zjevně nedůvodné žádosti podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, v tehdejšímu znění:

„V daném případě správní orgán na případ stěžovatele použil tzv. zkráceného řízení o azylovém právu uplatňovaného na základě zjevně nedůvodného návrhu na zahájení řízení. Jedná se o řízení, které není prováděno v celém rozsahu, tj. neprobíhá zde proces dokazování o přítomnosti odůvodněného strachu z pronásledování. Možnost zkráceného řízení je zakotvena v ustanovení § 16 zákona o azylu, přičemž nutno zdůraznit, že naplnění podmínek v tomto ustanovení neznamena automatické vyloučení z řízení o udělení azylu, ale jeho zrychlení. Žadateli však musí být dána možnost, aby se vyjádřil k obsahu své žádosti, aby mohly být posouzeny konkrétní jednotlivé důvody, které jej vedly k opuštění země původu.

Jak již bylo výše uvedeno, v posuzované věci správní orgán vycházel v rozhodnutí z ustanovení § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, podle něhož se žádost o udělení azylu zamítne jako zjevně nedůvodná, jestliže žadatel neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12. Uvedené posouzení ve svých důsledcích znamená, že neprobíhal proces dokazování o tom, zda byly splněny podmínky ustanovení § 12 zákona o azylu. Jestliže se správní orgán nezabýval meritorně posouzením toho, zda byla či nebyla naplněna skutková podstata ustanovení § 12 zákona o azylu, pak se nemusel zabývat ani splněním podmínek ustanovení § 14 zákona o azylu, tj. podmínkami udělení azylu z humanitárních důvodů. Neprovádí-li tedy správní orgán dokazování o přítomnosti důvodů azylu ve smyslu § 12 zákona o azylu, neboť vychází z toho, že stěžovatel nevedl skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 [§ 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu], pak je jeho výrok ve vztahu k ustanovení § 14 zákona o azylu v posuzované věci výrokem, který nemá oporu v platné právní úpravě. Podle tohoto ustanovení lze totiž v případě hodného zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárního důvodu, avšak jenom za situace, jestliže v řízení o udělení azylu nebude zjištěn důvod pro udělení azylu podle § 12. Jak již však bylo výše uvedeno, v posuzované věci bylo provedeno tzv. zkrácené řízení, a to z důvodů zjevně nedůvodné žádosti, aniž by v tomto řízení důvody uvedené v § 12 byly zjišťovány. Jestliže důvody pro udělení azylu podle § 12 nebyly zjišťovány (nemohly být tudíž ani zjištěny) nepřichází v úvahu výrok o udělení azylu z humanitárních důvodů podle § 14 zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud má za to, že v posuzované věci nebyly splněny podmínky pro postup podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu. V této věci mělo být postupováno podle § 12 zákona o azylu, přičemž uvedený postup měl vyústit v rozhodnutí o tom, zda se azyl podle § 12 zákona o azylu uděluje či nikoliv a poté měl správní orgán zkoumat, zda v daném případě existují důvody zvláštního zřetele hodné a zda lze v tomto případě udělit azyl z humanitárních důvodů.

Pokud tedy krajský soud měl v úmyslu přezkoumávat výrok o udělení azylu podle § 14 zákona o azylu, měl se nejprve zabývat tím, zda tento výrok měl být vůbec v napadeném rozhodnutí uveden, za situace, kdy stěžovatel zamítl žádost o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu. Pokud by soud postupoval podle zásad

shora uvedených, musel by dospět k závěru, že důvody uváděné žalobcem v řízení o azylu neodůvodňovaly postup správního orgánu podle § 16 zákona o azylu, tedy pro tzv. zkrácené řízení, ale mělo být postupováno podle § 12, tedy měl být proveden proces dokazování o tom, zda byly splněny podmínky ustanovení § 12 zákona o azylu či nikoliv. Ostatně i žalobce v podané žalobě nesouhlasil s rozhodnutím a žádal posouzení žádosti o poskytnutí azylu, přičemž poukazoval zejména na zdravotní a rodinné problémy.

Z uvedeného by snad bylo možno dovodit, že nesouhlasí s postupem podle § 16 zákona o azylu, ale zejména je ze žaloby možno dovodit, že se žalobce dovolává udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu, což ovšem předpokládá rozhodnutí správního orgánu podle § 12 zákona o azylu, nikoliv postup podle § 16 odst. 1 písm. g) tohoto zákona.

Nejvyšší správní soud rozhodně nezpochybňuje úvahy vyslovené krajským soudem ve vztahu k rozsahu a způsobu přezkoumání výroku o neudělení azylu z humanitárních důvodů podle § 14 zákona o azylu, avšak konkrétně v této posuzované věci byly tyto úvahy podle názoru Nejvyššího správního soudu předčasné, neboť výrok o neudělení azylu podle § 14 (stejně tak podle § 13 odst. 1, 2) zákona o azylu neměl být v napadeném rozhodnutí vůbec obsažen. Jestliže správní orgán rozhodl o žádosti o udělení azylu podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, tedy, že žádost zamítl jako zjevně bezdůvodnou, neboť žalobce neuvedl skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12, a současně rozhodl o tom, že se podle § 14 zákona o azylu azyl neuděluje, ač předpokladem pro uvedený výrok je zjišťování důvodů pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu, dostal se výrokem rozhodnutí do logického rozporu. V posuzované věci důvody uplatňované žadatelem o azyl v žádosti ze dne 12. 10. 2002 a v protokolu o pohovoru ze dne 22. 10. 2002 neodůvodňovaly postup správního orgánu podle § 16 odst. 1 zákona o azylu, jak již bylo rozvedeno shora. Krajský soud proto pochybil, neposuzoval-li napadené rozhodnutí správního orgánu z tohoto hlediska a napadené rozhodnutí správního orgánu sice zrušil pro vady řízení, ale z jiných důvodů, než je výše uvedeno.“

Pátý senát Nejvyššího správního soudu se s některými úvahami obsaženými v citovaném rozsudku ze dne 10. 2. 2004, č. j. 4 Azs 35/2003 - 71, ztotožňuje, a to zejména se závěrem, že jsou-li zde relevantní důvody pro případné udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu, nelze žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou podle § 16 zákona o azylu. Pátý senát ovšem chápe odlišně samotnou podstatu institutu zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 zákona o azylu. Podle citovaného rozhodnutí a na něj v tomto ohledu navazující judikatury jde vlastně o procesní rozhodnutí, jímž se řízení o žádosti končí, aniž by byla žádost z hlediska možných důvodů pro udělení jednotlivých forem azylu (dnes mezinárodní ochrany) meritorně posouzena. Naopak pátý senát je ve shodě s citovanou argumentací vyjádřenou v rozsudku ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, přesvědčen o tom, že zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu podle § 16 zákona o azylu je rozhodnutím hmotněprávním, což je dáno právě tím, že je tímto rozhodnutím žádost z hlediska hmotněprávních ustanovení § 12 až § 14b zákona o azylu (tj. z hlediska všech zákonných forem mezinárodní ochrany) posouzena jako zjevně nedůvodná, že tedy ve věci zjevně nejsou splněny podmínky pro udělení azylu ani doplňkové ochrany z žádného ze zákonem vymezených důvodů. Rozhodnutí podle § 16 zákona o azylu tedy nelze vykládat jako odmítnutí správního orgánu žádosti se meritorně zabývat, k tomuto účelu slouží institut zastavení řízení podle § 25 zákona o azylu, a to mj. pro nepřípustnost žádosti upravené v současné době v § 10a zákona o azylu.

Cílem ustanovení § 16 zákona o azylu je podle názoru pátého senátu toliko urychlení řízení o žádostech těch žadatelů o mezinárodní ochranu, u nichž je malá pravděpodobnost, že splňují důvody pro udělení jakékoliv z forem mezinárodní ochrany. Tuto skutečnost ostatně odráží i důvodová zpráva k návrhu zákona o azylu, která v relevantní pasáži vztahující se k § 16 zákona o azylu uvádí, že *„(n)ávrh tím sleduje evropský trend eliminovat náklady spojené s pobytem např. žadatelů, kteří o udělení azylu žádají toliko z ekonomických důvodů zrychlením azylového řízení“*. Účelem je tudíž uplatnění principu procesní ekonomie a snížení celkových nákladů souvisejících s řízením o žádosti o mezinárodní ochranu. Jedná se však pouze o procesní odchylku od standardního řízení ve věci mezinárodní ochrany, která nic nemění na tom, že i toto zrychlené řízení končí meritorním rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany. Byť je § 16 zákona o azylu poněkud nesystematicky uveden společně s § 15 a § 15a zákona o azylu v části zákona nadepsané rubrikou *„Důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany“*, nelze toto ustanovení chápat jako výluky z mezinárodní ochrany, které brání věcnému posouzení žádosti o mezinárodní ochranu (jak již ostatně pátý senát konstatoval v citovaném rozsudku ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48). Ustanovení § 16 zákona o azylu upravuje toliko podmínky, za nichž může správní orgán rozhodnout o žádosti v tzv. „zrychleném“ řízení, tedy v souladu s 16 odst. 3 zákona o azylu ve lhůtě 30 dnů, přičemž není povinen provádět obsáhlé dokazování k důvodům uváděným v žádosti o mezinárodní ochranu. To platí ovšem pouze tehdy, pokud se skutečně jedná o zjevně nedůvodnou žádost z hlediska všech forem mezinárodní ochrany.

Pokud tedy například žadatel o mezinárodní ochranu neuvádí relevantní důvody pro udělení azylu dle § 12 zákona o azylu ani doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu [§ 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu] a navíc podal žádost o mezinárodní ochranu teprve po té, co mu bylo uděleno správní vyhoštění [§ 16 odst. 2 zákona o azylu], nelze bez dalšího vyslovit závěr, že na jeho straně nemohou být – např. vzhledem k jeho zdravotnímu stavu - dány důvody pro udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu a že se jedná i z pohledu § 14 zákona o azylu o zjevně nedůvodnou žádost.

K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil též ve svém rozsudku ze dne 2. 3. 2005, č. j. 3 Azs 77/2004 - 86, www.nssoud.cz, v němž dospěl k závěru, že žadatel se zjevně nedůvodnou žádostí o udělení azylu se může dovolat humanitárních důvodů, popř. správní orgán je může shledat sám již v rámci zkráceného řízení. Nejvyšší správní soud zde obdobně jako ve věci sp. zn. 4 Azs 35/2003 konstatoval, že v takovém případě není místo pro zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost podle § 16 zákona o azylu. Zároveň měl ovšem za to, že správní orgán má v takovém případě vydat pouze kladný výrok o udělení humanitárního azylu dle § 14 zákona o azylu. Pátý senát souhlasí s tímto právním názorem v tom ohledu, že tam, kde se vyskytnou relevantní důvody pro udělení humanitárního azylu, již není místo pro zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost podle § 16 zákona o azylu. Celkový závěr Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 Azs 77/2004 je však neuspokojivý, neboť vyžaduje po správním orgánu v takovém případě pouze kladné rozhodnutí o udělení humanitárního azylu, aniž by již bylo rozhodnuto o dalších formách azylu (nyní mezinárodní ochrany), byť se jich žadatel jednotnou žádostí rovněž domáhal.

Podstatné je, že početná judikatura navazující na citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 2 Azs 47/2003, 4 Azs 35/2003 a 3 Azs 77/2004 vyvodila z těchto rozhodnutí důsledky, které patrně ani nebyly původně zamýšleny, totiž tato následná judikatura zbavuje správní orgán povinnosti v rozhodnutích podle § 16 odst. 1 či 2 zákona o azylu odůvodnit, proč je žádost o mezinárodní ochranu zjevně nedůvodná z hlediska všech forem mezinárodní ochrany a staví tak tuto otázku rovněž mimo dosah přezkoumání správními soudy. Např. v rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 Azs 293/2005 - 60, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud konstatoval: „Z dosavadní judikatury zdejšího soudu rovněž vyplývá, že zamítnutí žádosti o udělení azylu podle ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb. pojmově vylučuje možnost rozhodovat o přiznání humanitárního azylu podle ustanovení § 14 stejného zákona (...) tak, jak požaduje stěžovatelka.“ (dále srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2006, č. j. 4 Azs 182/2005 - 60, a usnesení ze dne 30. 5. 2008, č. j. 7 Azs 29/2008 - 49, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 2 Azs 85/2007 - 57, ze dne 26. 3. 2009, č. j. 8 Azs 51/2008 - 46, ze dne 18. 11. 2009, č. j. 3 Azs 42/2009 - 75 a ze dne 10. 12. 2009, č. j. 6 Azs 71/2009 - 90, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu tedy vychází z názoru, že v případě zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle § 16 zákona o azylu, nelze posuzovat žádost z hlediska humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu. Tento závěr se opírá především o znění § 14 zákona o azylu, podle kterého lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárního důvodu, „jestliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12“.

Obdobný závěr lze z judikatury dovodit i ve vztahu k § 13 a § 14b zákona o azylu, tj. k azylu a doplňkové ochraně za účelem sloučení rodiny. V rozsudku ze dne 15. 9. 2005, č. j. 7 Azs 138/2005 - 68, www.nssoud.cz, vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že výrok o neudělení azylu podle § 13 zákona o azylu je podle znění tohoto ustanovení podmíněn negativním rozhodnutím podle § 12 zákona o azylu. Je-li žádost o mezinárodní ochranu (dle dnešní právní úpravy) zamítána jako zjevně nedůvodná, není tedy podle tohoto právního názoru namístě posuzovat žádost z hlediska naplnění podmínek k udělení azylu podle § 13 zákona o azylu. K § 14b zákona o azylu sice judikatura prozatím chybí, nicméně vzhledem k obdobné dikci § 13 a § 14b zákona o azylu lze i zde dospět k závěru, že by podle současného výkladu § 16 zákona o azylu nebylo při zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné možné posuzovat tuto žádost z hlediska naplnění podmínek k udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny.

Stávající judikatura je tak v podstatě postavena na nevyvratitelné domněnce, že v případě uplatnění jakéhokoli důvodu pro postup dle § 16 odst. 1 písm. a) až h) či § 16 odst. 2 zákona o azylu žadatel nenaplnuje podmínky ani pro udělení mezinárodní ochrany podle § 13, § 14 a § 14b zákona o azylu. Takový závěr však v řadě případů nemusí být správný, neboť důvody pro udělení azylu z humanitárních důvodů (zejména důvody zdravotní) jakož i důvody pro udělení azylu či doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny jsou velmi často zcela nezávislé na případných důvodech pro „hlavní“ formy mezinárodní ochrany, tj. azylu podle § 12 zákona o azylu a doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu. I žádost zjevně nedůvodná z hlediska těchto hlavních forem mezinárodní

ochrany může zakládat důvody pro udělení humanitárního azylu nebo azylu či doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny. Paradoxně tak podle současného stavu judikatury může dojít k situaci, kdy žadateli, který splňuje podmínky podle § 14, § 13 či § 14b zákona o azylu, nemusí být mezinárodní ochrana udělena, a navíc není jeho žádost z těchto hledisek žalovaným vůbec posuzována a nepodléhá tudíž ani následnému přezkoumání soudem.

Pátý senát je naopak toho názoru, že zjevnou nedůvodnost žádosti o mezinárodní ochranu je nutno posuzovat z hlediska všech forem mezinárodní ochrany upravených zákonem o azylu. Jinými slovy, žádost o mezinárodní ochranu lze zamítnout ve zkráceném řízení podle § 16 zákona o azylu pouze tehdy, pokud je skutečně zjevně nedůvodná nejen z hlediska § 12 a § 14a zákona o azylu, ale i z hlediska § 13, § 14 a § 14b zákona o azylu. Tomu vůbec nebrání dikce § 14 zákona o azylu, podle něhož se humanitární azyl udělí v případech, kdy nebyl zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12 zákona o azylu. I v řízení podle § 16 zákona o azylu totiž, jak již bylo řečeno, nutně musely být zvažovány případné důvody pro udělení azylu dle § 12 zákona o azylu, a pokud nebyly shledány, tedy žádost byla vyhodnocena z hlediska tohoto ustanovení jako zjevně nedůvodná, je třeba se dále zabývat tím, zda zde nejsou relevantní důvody podle § 14 zákona o azylu. Obdobné závěry platí i pro azyl a doplňkovou ochranu za účelem sloučení rodiny podle § 13 a § 14b zákona o azylu.

Jak již bylo řečeno, hlavní slabina dosavadního výkladu § 16 zákona o azylu je v tom, že umožňuje správnímu orgánu nevyjádřit se k možným důvodům pro udělení humanitárního azylu, jakož i udělení azylu či doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny. Pokud správní orgán rozhodne o zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost, aniž by se přitom zabýval existencí humanitárních důvodů na straně žadatele, vyjadřuje tím, byť jen „mlčky“, závěr, že na straně žadatele důvody pro udělení humanitárního azylu nejsou dány. Správní soudy se však nemohou dle stávající judikatury Nejvyššího správního soudu zabývat tím, zda je tento implicitní závěr správního orgánu v souladu se zákonem či nikoliv. V tomto ohledu je uvedený právní názor v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se rozsahu soudního přezkoumání rozhodnutí o humanitárním azylu podle § 14 zákona o azylu. Pátý senát poukazuje zejména na rozsudek ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004 - 72, publikovaný pod č. 375/2004 Sb.NSS, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že ustanovení § 14 zákona o azylu je kombinací neurčitého právního pojmu a správního uvážení, kdy neurčitým právním pojmem je „případ zvláštního zřetele hodný“ a vlastní rozhodnutí správního orgánu vyjádřené slovy „lze udělit humanitární azyl“ představuje správní uvážení. Byť na udělení azylu z humanitárního důvodu podle § 14 zákona o azylu tak nemá žadatel právní nárok (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 12/2003 - 38, www.nssoud.cz), a posouzení důvodů žadatele je otázkou správního uvážení správního orgánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003 - 48, www.nssoud.cz), podléhá rozhodnutí správního orgánu přezkoumání soudem podle § 78 odst. 1 věty druhé s.ř.s. v tom směru, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení či zda jej nezneužil, tj. zda nedošlo v dané věci k porušení zákazu libovůle, zda rozhodnutí správního orgánu nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

11. 3. 2004, č. j. 2 Azs 8/2004 - 55, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003 - 48, oba dostupné na www.nssoud.cz). V důsledku absence soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu z hlediska případných důvodů pro udělení humanitárního azylu je však žadatel o mezinárodní ochranu v případech zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost zkrácen na svém ústavně garantovaném právu na soudní přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Uvedené závěry platí i pro posuzování žádosti o mezinárodní ochranu z hlediska naplnění důvodů pro udělení azylu či doplňkové ochrany z důvodů sloučení rodiny. Podle § 13 zákona o azylu se *„(r)odinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14, v případě hodném zvláštního zřetele udělí azyl za účelem sloučení rodiny, i když v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude v jeho případě zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12“*. Podle § 14b zákona o azylu se *„(r)odinnému příslušníkovi osoby požívající doplňkové ochrany v případě hodném zvláštního zřetele udělí doplňková ochrana za účelem sloučení rodiny, i když v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude v jeho případě zjištěn důvod pro její udělení“*. Zákon o azylu u obou uvedených forem vyžaduje splnění podmínky, že se jedná o případ hodný zvláštního zřetele, a ponechává tak na správním orgánu, aby se v konkrétním případě vypořádal s tím, co se tímto neurčitým právním pojmem rozumí. Vedle toho je však podmínkou pro udělení mezinárodní ochrany za účelem sloučení rodiny skutečnost, že žadatel je rodinným příslušníkem beneficenta některé z forem mezinárodní ochrany podle § 12, § 14 či § 14a zákona o azylu. V obou případech tedy má správní orgán užší prostor pro vlastní úvahu než v případě humanitárního azylu. Žadatel o azyl či doplňkovou ochranu za účelem sloučení rodiny má naopak silnější pozici než žadatel o mezinárodní ochranu z důvodů humanitárních. Tím spíše zde tedy platí závěr, že nelze zamítnout žádost podle § 16 zákona o azylu jako zjevně nedůvodnou, pokud žadatel uvedl okolnosti, které svědčí o tom, že na jeho straně mohou existovat relevantní důvody podle § 13 nebo § 14b zákona o azylu.

Nad rámec výše uvedeného je nutno v případech mezinárodní ochrany podle § 13 a § 14b zákona o azylu zohlednit i skutečnost, že jak azyl, tak doplňková ochrana za účelem sloučení rodiny jsou formami mezinárodní ochrany, které mají svůj základ v unijním právu. Podle principu eurokonformního výkladu je nutno vykládat vnitrostátní právo v souladu s textem a účelem unijního práva. K předmětným formám mezinárodní ochrany se vztahuje kvalifikační směrnice, ustanovení § 13, § 14b i § 16 zákona o azylu tedy musí být vykládána v souladu s textem a účelem této směrnice.

Čl. 23 odst. 2 kvalifikační směrnice stanoví: *„Členské státy zajistí, aby rodinní příslušníci osoby, jíž bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status podpůrné ochrany, kteří sami nesplňují podmínky pro získání tohoto postavení, měli nárok na výhody uvedené v člancích 24 až 34, podle vnitrostátních postupů a pokud je to slučitelné s osobním právním postavením rodinného příslušníka.“* Čl. 23 odst. 3 kvalifikační směrnice stanoví: *„Odstavce 1 a 2 nejsou použitelné, pokud rodinný příslušník je nebo by byl vyloučen z postavení uprchlíka nebo postavení podpůrné ochrany na základě kapitol III a V.“* Kapitola III kvalifikační směrnice obsahuje podmínky pro udělování azylu (pojem pronásledování, důvody pronásledování, pozastavující a vylučující klauzule) a kapitola V obsahuje podmínky pro udělování doplňkové ochrany (pojem vážné újmy, pozastavující a vylučující klauzule).

Žádné z ustanovení kvalifikační směrnice však neobsahuje možnost nepřiznat rodinnému příslušníkovi azylanta či beneficienta doplňkové ochrany práva podle čl. 23 odst. 2 kvalifikační směrnice z důvodů uvedených v § 16 zákona o azylu. Zejména pak takové výjimky neobsahují vylučující klauzule uvedené v čl. 12 a čl. 17 kvalifikační směrnice. Podle čl. 23 odst. 4 kvalifikační směrnice mohou členské státy odmítnout, omezit nebo odejmout výhody vyplývající z čl. 23 odst. 2 směrnice z důvodů bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku. Taxativně vymezené skutkové podstaty zjevné nedůvodnosti žádosti o mezinárodní ochranu podle § 16 zákona o azylu však nelze podřadit ani pod tyto směrnici připuštěné výluky z ochrany rodinných příslušníků. Je třeba zdůraznit, že zákon o azylu nezná jiný nástroj, jak přiznat žadateli o mezinárodní ochranu splňujícímu definici rodinného příslušníka dle čl. 2 písm. h) kvalifikační směrnice práva, která mu náleží dle čl. 23 odst. 2 kvalifikační směrnice, a ani § 66 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který umožňuje udělit některým rodinným příslušníkům azylanta trvalý pobyt, nepředstavuje z tohoto hlediska sám o sobě úplnou transpozici zmiňovaných ustanovení kvalifikační směrnice. Mohou tudíž nastat případy, kdy bude nutné z hlediska závazků vyplývajících z kvalifikační směrnice udělit zejména rodinnému příslušníkovi benefičiáře doplňkové ochrany doplňkovou ochranu za účelem sloučení rodiny, byť by jeho žádost jinak byla z hlediska azylu podle § 12 a doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu zjevně nedůvodná.

Tyto závěry pátého senátu podporuje i nedávno vydaný komentář k zákonu o azylu, jehož autoři hodnotí dosavadní vývoj rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu k § 16 zákona o azylu obdobně a navrhuji obdobný judikatorní obrat jako pátý senát:

„Výše uvedená judikatura NSS však stojí na bezmezné víře ve správnou aplikaci § 13 AZ (azylu za účelem sloučení rodiny), § 14 AZ (humanitárního azylu) a § 14b AZ (doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny) ze strany MV. Judikatura NSS totiž na jedné straně (nepochybně správně) říká, že žádost žadatele, který splňuje podmínky pro udělení jedné z forem ochrany zakotvené v § 14 AZ (resp. § 13 a § 14b AZ), nesmí být zamítnuta jako zjevně nedůvodná.

Na druhé straně tato judikatura konstatuje, že pokud je žádost žadatele o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 AZ, nelze zkoumat, zdali žadatel splnil důvody pro udělení humanitárního azylu podle § 14 AZ (resp. azylu podle § 13 AZ a doplňkové ochrany podle § 14b AZ). (...)

Ačkoli totiž žadatel namítá, že splňuje podmínky pro udělení humanitárního azylu podle § 14 AZ (...), při aplikaci § 16 AZ tyto námitky uplatnit nemůže, a tudíž jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany končí nezdarem bez ohledu na to, zda podmínky pro udělení humanitárního azylu podle § 14 AZ splňoval či nikoliv (analogicky by se podle stávající judikatury postupovalo i u § 13 a § 14b AZ).

Řešení tohoto problému je dvojí. Buď bude „žádost o udělení mezinárodní ochrany“ pro účely § 16 AZ vykládána úzce, tj. výhradně jako žádost o udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu podle § 12 AZ a ve formě doplňkové ochrany podle § 14a AZ. V takovém případě bude rozhodnutí při zamítnutí takto vnímané žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako

zjevně nedůvodné podle § 16 AZ vedle tohoto výroku o zjevné nedůvodnosti muset obsahovat rovněž samostatné výroky o neudělení azylu za účelem sloučení rodiny podle § 13 AZ, o neudělení humanitárního azylu podle § 14 AZ a o neudělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny podle § 14b AZ. Takové řešení je však krajně problematické z hlediska systematiky AZ.

Druhá možnost spočívá v tom, že NSS připustí námitky proti neudělení azylu za účelem sloučení rodiny podle § 13 AZ, o neudělení humanitárního azylu podle § 14 AZ a o neudělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny podle § 14b AZ i v žalobě (resp. v kasační stížnosti) proti rozhodnutí MV, kterým byla žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 AZ. Jinak řečeno, „žádost o udělení mezinárodní ochrany“ bude v souladu se systematikou AZ vykládána jako žádost o udělení všech forem mezinárodní ochrany zakotvených v § 12 až 14b AZ a taková žádost bude moci být zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 AZ pouze tehdy, pokud je zjevně nedůvodná ohledně všech forem mezinárodní ochrany zakotvených v § 12 až 14b AZ.

Takový výklad je podle nás jediný správný, byť humanitární azyl nemá oporu ani v ŽU1951 (v Ženevské úmluvě – pozn. NSS) (a zatím) ani v komunitárním právu. U azylu za účelem sloučení rodiny a u doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny navíc komunitární právo vyžaduje udělení jistých práv (byť ne nezbytně udělení azylu).“ (Kosař, D., Molek, P., Honusková, V., Jurman, M., Lupačová, H.: Zákon o azylu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 260-261)

Na základě všech výše zmiňovaných úvah dospěl pátý senát k závěru, že jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 nebo 2 zákona o azylu může být zamítnuta pouze taková žádost o udělení mezinárodní ochrany, která je zjevně nedůvodná z hlediska všech forem mezinárodní ochrany, tj. z hlediska § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu. Správní orgán je proto také povinen v rozhodnutí podle § 16 zákona o azylu uvést, proč je žádost zjevně nedůvodná z hlediska všech zákonem vymezených forem mezinárodní ochrany. Tyto závěry správního orgánu následně podléhají kognici správních soudů. Pokud žadatel uvede či ve správním řízení ve věci mezinárodní ochrany vyjdou najevo skutečnosti, pro něž nelze považovat žádost z hlediska být jen jedné z forem mezinárodní ochrany za zjevně nedůvodnou a které vyžadují hlubší posouzení či doplnění podkladů pro rozhodnutí, posoudí správní orgán tuto žádost v rámci běžného, tzn. nezkráceného řízení, jež zpravidla končí rozhodnutím o udělení, resp. neudělení jednotlivých forem mezinárodní ochrany.

Je tedy zřejmé, že se pátý senát hodlá ve svých závěrech odchýlit od právního názoru, který vyslovil dříve Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 125, a ze dne 10. 2. 2004, č. j. 4 Azs 35/2003 - 71, a v dalších na tyto judikáty navazujících rozhodnutích uvedených výše. V daném případě ovšem pátý senát není oprávněn učinit judikatorní odklon, aniž by se obrátil na rozšířený senát, neboť předmětná věc se týká humanitárního azylu, který není upraven uniijním právem, a navíc se právní názor, od něhož se pátý senát hodlá odchýlit, objevuje i v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu vydaných po uplynutí lhůt pro transpozici azylových směrnic Evropské unie. V souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. proto pátý senát věc postupuje k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jaroslav Vlašín, JUDr. Marie Turková, JUDr. Miluše Došková, JUDr. Jakub Camrda, JUDr. Dagmar Nygrínová a JUDr. Eliška Cihlářová. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V Brně dne 16. září 2010

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu