

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové, Mgr. Daniely Zemanové, JUDr. Michala Mazance a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci stěžovatele **E. H.**, zastoupeného Mgr. Nadeždou Priečinskou, advokátkou se sídlem v Praze 5, Zborovská 49, za účasti **Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky,** se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 3, v řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2006, č. j. 7 Az 17/2005 - 28,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2006, č. j. 7 Az 17/2005 – 28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností ze dne 11. 7. 2006 se stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 5. 8. 2005, č. j. OAM-10371/VL-20-P05-R2-2001, kterým bylo zastaveno řízení o udělení mezinárodní ochrany (dříve azylu) podle ustanovení § 25 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“).

Městský soud posoudil věc v rámci žalobních bodů a v odůvodnění rozsudku uvedl, že námitka stěžovatele nesměřovala proti výroku o zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu ustanovení § 25 písm. g) zákona o azylu, ale byla namířena pouze proti tomu, že ministerstvo nerozhodlo o překážce vycestování podle ustanovení § 91

citovaného zákona. Soud v tomto ohledu sdílel stanovisko ministerstva, že se jedná o procesní rozhodnutí, v němž se neřeší otázka splnění či nesplnění podmínek pro udělení mezinárodní ochrany, a není tak nutno posuzovat ani otázku překážek vycestování. Soud proto neshledal pochybení ministerstva a rozhodl tak, že žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje námitku ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy vady 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 vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Především tvrdí, že ministerstvo v předcházejícím řízení porušilo ustanovení § 28 zákona o azylu, neboť rozhodlo o neudělení mezinárodní ochrany, neuvedlo však, zda se na stěžovatele vztahuje překážka vycestování. Argument, že aplikace § 91 zákona o azylu se váže na ustanovení § 12 tohoto zákona, nelze podle názoru stěžovatele akceptovat, protože taková úvaha v zákoně o azylu ani jiném právním předpisu nemá oporu a je nutno ji pro nezákonnost odmítnout. Za rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany je podle něj třeba považovat každé rozhodnutí, kterým je zakončeno řízení o udělení mezinárodní ochrany, tedy i rozhodnutí, které obsahuje jiný výrok, než že se mezinárodní ochrana uděluje. Ze znění § 28 zákona o azylu nelze dovodit nic, co by nasvědčovalo restriktivnímu výkladu ministerstva. Na výrok o neudělení mezinárodní ochrany je totiž vázáno pouze rozhodování o humanitárním azylu podle § 14. Podle názoru stěžovatele je evidentní, že rozdílné formulace ustanovení § 14 a § 28 nemohou zakládat stejné právní účinky.

Ustanovení § 28 žádný odkaz k § 12 neobsahuje a je proto nutné o překážkách vycestování rozhodnout i v případě, že mezinárodní ochranu nelze udělit. Toto ustanovení má zajistit konformitu jednání České republiky s mezinárodními smlouvami, jimiž je vázána, ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky. Správní orgán je tak povinen rozhodnout o překážkách vycestování i v případě, kdy rozhodne o neudělení mezinárodní ochrany, protože pouze tak je schopen svým mezinárodním závazkům dostát. Ochrana formou překážek vycestování je koncipovaná jako ochrana doplňková, která nastupuje v případě, že plnou mezinárodní ochranu tak, jak je definována v § 12, 13 nebo 14 nelze udělit, neboť je třeba chránit základní práva člověka tak, aby nedošlo k jejich porušení. Jedním ze závazků České republiky vyplývajících z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“) je i závazek nevystavit nikoho mučení, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu. Evropský soud pro lidská práva opakovaně konstatoval, že: *„Úmluva bezvýjimečně zakazuje jednání porušující čl. 3 (mučení, nelidské a ponižující zacházení), ať už bylo jednání oběti jakékoliv. Články 2 (právo na život) a 3 navíc ani neobsahují možnost jejich omezení, a to ani v případě veřejného nebezpečí ohrožující život národa“* (např. ve věci Chamaiev a 12 dalších proti Gruzii a Rusku, rozsudek ze dne 12. 4. 2005, č. 36378/02). Proto i v případě, kdy správní orgán shledá, že mezinárodní ochranu z nějakého důvodu nelze udělit, musí se zabývat skutečností, zda dotyčné osobě nehrozí jednání Evropskou úmluvou zakázané. Takový je podle stěžovatele smysl a význam ustanovení § 28 zákona o azylu. Jakýkoliv jiný výklad by se nutně dostal do rozporu s čl. 10 Ústavy České republiky, a proto je nutno jej odmítnout.

Naléhavost hrozby nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu je v tomto konkrétním případě zvýrazněna tím, že stěžovatel pochází z Afghánistánu, kde situace stále není bezpečná, a nelze očekávat dodržování lidských práv. Stěžovatel navíc ze své vlasti odešel z náboženských důvodů, protože je nevěřící, což je v Afghánistánu těžce akceptovatelné, a znamená to, že v případě návratu do země původu je ohrožen na životě. Stěžovatel přiložil k žalobě listinný důkaz, ze kterého vyplývá, že mu v Afghánistánu hrozí trest smrti, neboť je po něm od roku 1995 vyhlášeno pátrání z důvodu šíření nemuslimských myšlenek a názorů (zatýkací rozkaz ze dne 2. 11. 1995). Stěžovatel je s ohledem na vše shora uvedené toho názoru, že městský soud měl pro důvodně vytýkané vady řízení rozhodnutí ministerstva podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Místo toho se soud držel rigidního výkladu zákona, podle něhož není nutno posuzovat otázku překážky vycestování, nejedná-li se o rozhodnutí o neudělení nebo odnětí mezinárodní ochrany. Dle názoru stěžovatele je tento závěr soudu v rozporu se zákonem o azylu i se závazky České republiky, které vyplývají z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky, a to konkrétně s čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (dále jen „Ženevská úmluva“), a čl. 3 Evropské úmluvy. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze podle ustanovení § 110 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že v tomto podání nenašlo jedinou námitku či tvrzení, kterými by stěžovatel zpochybňoval správnost závěru soudu o zamítnutí žaloby pro naplnění zákonného důvodu podle § 25 písm. g) k zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Správním orgánem bylo prokázáno, že stěžovatel se v průběhu řízení pokusil o neoprávněný vstup na území jiného státu. Ministerstvo považuje kasační stížnost za nepřijatelnou, neboť Nejvyšší správní soud se k této otázce ve své judikatuře již dostatečně vyjádřil, a jeho judikatura je v tomto ohledu konstantní. Ministerstvo se nedomnívá, že by posuzovaná kasační stížnost měla význam přesahující vlastní zájmy stěžovatele. S ohledem na výše uvedené navrhuje ministerstvo tuto kasační stížnost odmítnout podle ustanovení § 104a s. ř. s. jako nepřijatelnou nebo ji zamítnout pro nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti, a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté se zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a je tedy přijatelná. Vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylu se Nejvyšší správní soud podrobně věnoval např. ve svých usneseních ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, případně ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 Azs 40/2006 - 57 (první z nich publikované pod č. 933/2006 Sb. NSS, obě dostupná na www.nssoud.cz), kde dospěl k závěru, že o přijatelnou kasační stížnost se může jednat mimo jiné tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Tak tomu bylo dle názoru zdejšího soudu i v daném případě, neboť ze spisu vyplývá, že individuální situace, v níž se stěžovatel nachází, je natolik zásadní a řešený problém je natolik intenzivní, že postupem městského soudu by mohlo dojít k zásahu do hmotně právního postavení stěžovatele a jeho základních práv zaručených Ústavou České republiky a mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána (čl. 10). Nadto Nejvyšší správní soud shledal nutnost k typově obdobným případům se vyjádřit, neboť problém stěžovatele se dotýká otázek, které judikaturou dosud nebyly plně řešeny.

Nejvyšší správní soud proto předmětnou kasační stížnost shledal jako přijatelnou a následně se tedy mohl zabývat zde uvedenými důvody, přičemž důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval námitkou stěžovatele směřující do ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy námitkou vady 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. Městský soud v závěru odůvodnění svého rozsudku uvedl, že sdílí stanovisko ministerstva vyplývající z jeho vyjádření k žalobě, že se jednalo o procesní rozhodnutí, v němž se neřeší otázka splnění nebo nesplnění podmínek pro udělení azylu, a že v tomto případě se neposuzuje ve smyslu ustanovení § 28 zákona o azylu ani otázka překážky vycestování ve smyslu ustanovení § 91 zákona o azylu (v tehdy platném znění). Soud tedy dospěl k závěru, že ministerstvo se tím, že při vydání napadeného rozhodnutí současně nerozhodlo o překážce vycestování, nedopustilo žádného pochybení. Proto také městský soud žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Z obsahu správního spisu zdejší soud zjistil, že stěžovatel se dne 27. 7. 2005 pokusil vycestovat z České republiky mezinárodním rychlíkem EC-378 odjíždějícím ze stanice D. ve 21.31 hod. ve směru do Spolkové republiky Německo. Při hraniční kontrole předložil občanský průkaz České republiky, znějící na jméno M. P., a vědomě se tímto dokladem prokazoval jako svým *„pravým“* cestovním dokladem. Na základě oznámení o přestupku ze strany Policie České republiky ministerstvo dne 5. 8. 2005 řízení o udělení azylu v souladu s ustanovením § 25 písm. g) zákona o azylu zastavilo. Příslušné ustanovení ve znění platném v posuzovaném období stanovilo, že: *„Řízení se zastaví, jestliže žadatel o udělení azylu v průběhu řízení neoprávněně vstoupil na území jiného státu nebo se o neoprávněný vstup na území jiného státu pokusil“*.

Ve věci namítaného nesprávného posouzení otázky překážky vycestování ve smyslu ustanovení § 91 zákona o azylu (v tehdy platném znění) uvážil soud následovně. Ze znění zákona o azylu je zřejmé, že výrok o tom, že se na cizince vztahuje překážka vycestování, bude v rozhodnutí uveden pouze tehdy, jestliže správní orgán rozhodne o neudělení nebo odnětí azylu. Výrok o překážce vycestování není tedy v souladu s vnitrostátní právní úpravou náležitostí rozhodnutí, kterým se správní řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavuje. Výše uvedené je plně v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu tak, jak na to ministerstvo upozorňuje ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, aniž by však předmětná rozhodnutí blíže specifikovalo.

Pro úplnost je proto vhodné uvést, že s touto otázkou se Nejvyšší správní soud vypořádal např. v rozsudku ze dne 16. 1. 2004, č. j. 4 Azs 41/2003 - 50, dostupném na www.nssoud.cz, na nějž navazovala další rozhodnutí zdejšího soudu, která řešila problém rozhodování o překážce vycestování v situaci, kdy řízení o udělení azylu bylo zastaveno, shodně (např. rozsudek ze dne 24. 2. 2005, č. j. 7 Azs 229/2004 – 66, nebo rozsudek ze dne 16. 11. 2005, č. j. 3 Azs 203/2005 - 140, oba dostupné na www.nssoud.cz).

K výše uvedenému obecně platnému závěru lze však dojít pouze za předpokladu, že lze celý případ posoudit v intencích vnitrostátní právní úpravy, což mimo jiné znamená, že stěžovatel není v případě rozhodování sporu pod ochranou žádné z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána a které by danou problematiku upravovaly odlišně. V této souvislosti je vhodné uvést, že soudce je ve své rozhodovací činnosti vázán zákonem

a také mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Při procesu aplikace práva tak musí mít soudce na zřeteli nejen všechna ustanovení platného vnitrostátního práva hmotného i procesního, ale i závazky vyplývající z práva mezinárodního, přičemž i zde platí jako výchozí premisa zásada *„iura novit curia“*, tj. že soud zná právo.

Čl. 1 odst. 2 Ústavy proklamativně stanoví, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Tím, že respekt k těmto závazkům byl vtělen do samotného uvozujícího článku Hlavy první Ústavy, když odst. 2 obsahově navazuje na odst. 1, v němž je Česká republika definována jakožto svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka, lze jej chápat jako *ústavní generální klauzuli sui generis* a zároveň jako jeden z nejpodstatnějších charakteristických rysů ústavního pořádku České republiky prozařující celým jejím právním řádem.

Na tuto obecnou klauzuli pak navazuje čl. 10 Ústavy, který blíže stanoví, že *„vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva“*. První věta klade výše specifikované mezinárodní úmluvy na roveň vnitrostátním právním normám, druhá věta, za středníkem, pak ukládá orgánům aplikujícím právo přednostně aplikovat mezinárodní úmluvu, jsou-li ustanovení v ní obsažená v rozporu s normou vnitrostátní, která by jinak měla být aplikována. Čl. 10 ve spojení s čl. 1 Ústavy tak otevírají český ústavní systém mezinárodnímu právu, aniž by tím byla dotčena svrchovanost České republiky.

Zásada *„non-refoulement“*, jejíž aplikace se v kasační stížnosti dovolává stěžovatel, a která je zakotvena v čl. 33 Ženevské úmluvy, znamená *de facto* závazek smluvních států *„nevyhostit jakýmkoli způsobem nebo nevrátit uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení“*. Tato zásada je podle oficiálního výkladu Úřadu Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“) součástí obyčejového mezinárodního práva a je tudíž závazná pro všechny státy (www.unhcr.cz). Roku 1951 byla vtělena právě do čl. 33 Ženevské úmluvy, která patří k hlavním mezinárodním závazkům České republiky v oblasti uprchlického práva.

Ženevská úmluva zároveň patří do okruhu mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. S účinností od 1. 6. 2002 byla změnou dikce čl. 10 Ústavy *„lidskoprávním“* smlouvám přiznána pouze tzv. *„aplikační přednost před zákonem“*, která byla současně přiznána všem mezinárodním smlouvám, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána. Není úkolem zdejšího soudu na tomto místě činit detailní rozbor postavení mezinárodních smluv o lidských právech ve vztahu k jiným mezinárodním smlouvám z pohledu platného práva, byť právní názor vyjádřený v nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (publikovaný ve Sb. n. u. ÚS, sv. č. 26, nález č. 80, s. 317), nasvědčuje spíše tomu, že jejich *„nadzákonná“* právní síla a výlučné postavení zůstalo zachováno a že dosažený standard ochrany lidských práv nemůže být snížen, resp. že, slovy Ústavního soudu: *„žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod“*. V tomto směru se někdy hovoří o ústavně právním argumentu „stand still“, tj. udržení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv. Ovšem i v případě, že by tomu tak nebylo (neboť právní věda v tomto směru dosud nevytvořila obecně uznávanou doktrínu a názory právních teoretiků se zde štěpí),

obecná úcta k mezinárodnímu právu (čl. 1 odst. 2 Ústavy) a aplikační přednost všech mezinárodních úmluv, které jsou součástí právního řádu České republiky (Ženevská úmluva byla do českého vnitrostátního práva inkorporována sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.), je nezpochybnitelná.

Příkaz označovaný za zásadu *„non-refoulement“* vyložila i bohatá judikatura Evropského soudu pro lidská práva v návaznosti na článek 3 Evropské úmluvy (publikovaná. jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb.) v tom směru, že nelze uprchlíka vrátit do země, kde by byl vystaven hrozbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení či trestu zakázaného tímto článkem. Zmíněn může být např. rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci H. L. R. proti Francii ze dne 29. 4. 1997 (publ. pod č. 1997-III Sbírky rozsudků a rozhodnutí, § 34): *„Vyhoštění cizince smluvní stranou může být nicméně záležitostí, na niž se vztahuje článek 3, a tudíž může vzniknout odpovědnost tohoto státu podle Úmluvy, pokud jsou dány zásadní důvody pro předpoklad, že tato osoba, pokud by byla vyhoštěna, by v zemi, kam by vycestovala, byla vystavena reálnému riziku zacházení rozpornému s článkem 3. V takovém případě článek 3 vyvolává povinnost nevyhostit takovou osobu do tohoto státu (viz rozsudek Soering proti Spojenému království ze 7. července 1989, série A č. 161, str. 35, § 90 - § 91; rozsudek Cruz Varas a ostatní proti Švédsku z 20. března 1991, série A č. 201, str. 28, § 69 - § 70; rozsudek Vilvarajah a ostatní, cit. výše, str. 34, § 103; rozsudek Chahal proti Spojenému království z 15. listopadu 1996, Sbírka rozsudků a rozhodnutí 1996-V, str. 1853, § 73 - § 74, a str. 1855, § 80; a rozsudek Ahmed proti Rakousku ze 17. prosince 1996, Zprávy 1996-VI, str. 2206, § 39).“* Citovaný judikát je možno analogicky vztáhnout i k čl. 2 Evropské úmluvy, který se týká přímo ochrany života jako takového.

Aplikační přednost takto komplexně chápané mezinárodněprávní zásady *„non-refoulement“* před vnitrostátním právem byla navíc potvrzena i v judikatuře zdejšího soudu, konkrétně v jeho rozsudku ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Azs 343/2004 – 56, (publ. pod č. 721/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz) *„V případě rozporu mezi ustanoveními čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (publikované pod č. 208/1993 Sb.) a § 91 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, má aplikační přednost čl. 33 odst. 1 Úmluvy.“*

V takovém případě je pak nezbytné, aby orgán, který posuzuje věc, na kterou dopadá mezinárodní úmluva, přistoupil k přednostní aplikaci předmětné úmluvy a odklonil se od příkazu, jenž mu ukládá vnitrostátní právní norma. Takto stanovená aplikační přednost norem obsažených v mezinárodních smlouvách spadajících do vymezení článku 10 Ústavy přitom působí i proti kogentním normám vnitrostátního (obyčejného) práva, a to normám hmotně právním i procesním (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2006, č. j. 2 Azs 75/2005 - 75, dostupný na www.nssoud.cz).

Pokud jde o časový moment, kdy má k přednostní aplikaci dojít, pak logickou úvahou lze dospět k jedinému závěru, a to, že k této aplikaci musí dojít v tom řízení a před tím orgánem, kdy tato skutečnost vyjde najevo poprvé. Platí-li totiž ústavní princip přednostní aplikace mezinárodní úmluvy obecně, pak platí zásadně vždy a v každém okamžiku. Ze žádného ustanovení nelze restriktivně dovodit, že by se tato aplikace měla vázat k nějakému konkrétnímu časovému bodu a žádný orgán tudíž nemůže legitimně od mezinárodního závazku, jehož si je nebo má být vědom, odhlédnout a jeho aplikaci odložit, resp. odkázat ji na pozdější chvíli, příp. na jiný orgán. Z hlediska pozitivně právní zákonné úpravy pak v souladu s výše citovaným článkem 10 Ústavy nepochybně platí,

že Ženevská úmluva i Protokol týkající se právního postavení uprchlíků jsou součástí právního řádu České republiky [byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů (viz sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.), Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky s nimi vyslovilo souhlas a prezident republiky je ratifikoval]. V řízení o udělení azylu bylo ministerstvo jako správní orgán povinno v souladu s ustanovením § 9 zákona o azylu aplikovat příslušná ustanovení zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), a řídit se jimi. Z dikce § 3 odst. 1 správního řádu je totiž zřejmé, že *správní orgány postupují v řízení v souladu se zákony a jinými právními předpisy*. Dle § 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je Ministerstvo vnitra ústředním orgánem státní správy, a tedy i *správním orgánem* ve smyslu § 3 správního řádu. Ženevská úmluva a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků jsou souladu s výše uvedeným *jiným právním předpisem* ve smyslu téhož zákonného ustanovení. I na základě této interpretace nemůže být sporu o tom, že časovým momentem aplikace příslušné normy (článku 33 Ženevské úmluvy) je okamžik, když předmětná skutečnost (zákaz vyhoštění či vrácení uprchlíka) vyjde najevo poprvé.

Pokud by tedy striktní aplikace jazykového výkladu vnitrostátní právní normy nevyhnutelně vedla k tomu, že stěžovatel by mohl být vydán do země, kde by byl ohrožen jeho život či svoboda nebo kde by byl vystaven mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu a pokud by takový výklad mohl zároveň vést k porušení čl. 33 Ženevské úmluvy, musí se orgán aplikující právo od takového výkladu odklonit a zvolit namísto něho výklad předmětných ustanovení zohledňující imperativ ochrany základních lidských práv a svobod, včetně práva každého na život, neboť tato práva stojí nad hmotnými i procesními pravidly vnitrostátního práva. Jen tak lze dojít k výkladu mezinárodně konformnímu, který ukládá státu, v němž uprchlík požádal o azyl, zabránit jeho navrácení do země, kde by jeho život byl v ohrožení. Jiný postup by mohl být v rozporu také s čl. 2 a čl. 3 Evropské úmluvy, které zakotvují ochranu práva na život a zákaz mučení. Právo na život a s ním spojené právo na ochranu proti nelidskému a ponižujícímu zacházení zasahujícímu do tělesné integrity člověka, kterým mučení bezpochyby je, patří do kategorie nedotknutelných lidských práv, jejichž ochrana je v mezinárodních úmluvách koncipována jako absolutní a ničím nepodmíněná. Ochrana života se na poli vnitrostátního práva promítla na úrovni ústavně zaručených práv do čl. 6 Listiny základních práv a svobod jako jedno z nejzákladnějších lidských práv. Není proto možno při výkladu právních norem postupovat tak, že by ochrana práva na život zůstala z jakéhokoli důvodu pominuta nebo oslabena. V procesu aplikace práva je naopak povinností aplikujícího orgánu poskytnout tomuto právu ochranu co nejsilnější. Zachování života totiž představuje nezbytný předpoklad pro výkon všech ostatních práv jednotlivce.

V posuzovaném případě tak nebylo na místě aplikovat ustálený, obecně platný výklad § 91 v návaznosti na § 28 zákona o azylu, neboť bylo povinností ministerstva vyhodnotit situaci se zřetelem k důkazům předloženým stěžovatelem v průběhu správního řízení a rozhodnout také o překážce vycestování ve smyslu ustanovení § 91 zákona o azylu. Právě do předmětného ustanovení je promítnut čl. 33 Ženevské úmluvy a jen takovým postupem lze dospět v tomto konkrétním případě k výkladu ústavně i mezinárodně konformnímu. Daný postup proto nelze uplatňovat automaticky vždy, ale jen tehdy, pokud to skutkové okolnosti případu vyžadují tak, jako je tomu v posuzovaném případě, kdy stěžovatel předložil ve správním řízení dostatečně přesvědčivé důkazy svědčící o reálném ohrožení jeho života v zemi jeho původu.

Z dokumentů založených ve správním spise je zřejmé, že stěžovateli v zemi jeho původu hrozil trest smrti z důvodu aktivního šíření jiných názorů, než jaké zastávala drtivá většina obyvatel Afghánistánu, a že tyto názory byly v rozporu s oficiálním náboženstvím země. Stěžovatel předložil jako důkaz o svém odůvodněném strachu z pronásledování zatýkací rozkaz přeložený z jazyka perského, opatřený tlumočnickou doložkou, který byl na něj, H. E., a na dva další muže (M. E. a A. E.) v roce 1995 vydán Islámskou unií Afghánistánu. Tento dokument vyzývá k tomu, aby tito byli zatčeni a podle islámského zákona *(„Šarija“)* potrestáni z důvodu propagandistické práce směřující proti islámu, zákonu *Šarija* a Svaté válce. Výše jmenovaní se měli snažit, aby afghánské děti a mládež měly chybné názory na islám a chovaly se protiislámsky.

V žalobě stěžovatel citoval ze zprávy USA o Afghánistánu - U.S. Department of State Annual Report on International Religious Freedom for 2004 ze dne 15. 8. 2004 - následující: *„Článek 1 současného, nereformovaného trestního zákoníku Islámského státu Afghánistán stanoví, že podle tohoto zákoníku jsou trestány pouze méně závažné trestné činy (Tazir), a závažnější kategorie trestných činů (Quisas a Hudod) spadají pod právo Šarija. Blasfémie a konverze od islámu k jinému náboženství patří do druhé kategorie… Konverze od islámu je chápána jako bezvěrství a podle práva Šarija se trestá smrtí“*.

V průběhu správního řízení stěžovatel mimo jiné vypověděl, že v roce 1991 ukončil v Afghánistánu studium na matematicko-fyzikální fakultě, kde poté vyučoval, ale pro šíření nemuslimských myšlenek byl z univerzity vyloučen, dva a půl měsíce pak byl vězněn, neboť učit vědecká fakta, např. o vzniku vesmíru, zeměkouli, člověku, existenci Slunce apod., je v jeho zemi považováno za protináboženský čin přímo namířený proti ideologii islámu. Stěžovatel také nesouhlasil s tím, že Taliban verboval mladé lidi do války. Po propuštění z vězení opustil hlavní město K. a vrátil se do rodné vesnice L.. Stěžovatel uvedl, že pokud muslim potká nevěřícího člověka, který se však narodil v muslimské rodině, má právo ho zabít. S ohledem na výše uvedené musel nakonec z Afghánistánu v roce 1996 odejít, když bezprostředním důvodem jeho odchodu byl strach o život. Nějaký čas pobýval v Pákistánu, ale ani v této muslimské zemi se s ohledem na obdobnou situaci jako v zemi původu necítil být v bezpečí a v tomto důsledku v roce 1998 přicestoval přes Rusko do České republiky, kde svůj následný pobyt legalizoval získáním pobytového víza. Následně v roce 2001 požádal o udělení azylu.

Nejvyšší správní soud měl při posuzování věci na zřeteli také to, že k prvnímu rozhodnutí ve věci azylu ze strany ministerstva došlo až v roce 2003, konkrétně rozhodnutím ze dne 15. 9. 2003, č. j. OAM-10371/VL-20-P11-2001. Uvedeným rozhodnutím nebyl stěžovateli udělen azyl podle ustanovení § 12, § 13 odst. 1 a 2 a § 14 zákona o azylu, přičemž dané rozhodnutí bylo následně pro nesprávné vyhodnocení skutkového stavu rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2004, č. j. 47 Az 980/2003 – 32, zrušeno a věc byla ministerstvu vrácena k dalšímu řízení. Až do dne 27. 7. 2005, kdy byl stěžovatel zadržen Policií České republiky při pokusu o neoprávněný vstup na území Spolkové republiky Německo, ministerstvo nové rozhodnutí ve věci nevydalo. Za uvedených okolností nelze dobu, která uběhla od chvíle, kdy stěžovatel o azyl v České republice požádal, klást k jeho tíži.

S přihlédnutím ke všemu, co bylo výše řečeno, soud uzavírá, že navrácení stěžovatele zpět do země jeho původu bez dalšího by znamenalo vážné riziko porušení mezinárodního závazku ze strany České republiky, jenž je obsažen v čl. 33 Ženevské úmluvy

a zároveň i v čl. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a tím i porušení čl. 1 a čl. 10 Ústavy.

Přestože Nejvyšší správní soud není oprávněn sám autoritativně rozhodnout o přítomnosti překážky vycestování, neboť to přísluší pouze ministerstvu, je zdejší soud bezpochyby povolán přiznat v posuzované věci aplikační přednost mezinárodního závazku České republiky plynoucího z čl. 33 Ženevské úmluvy před vnitrostátní právní úpravou a konstatovat, že o existenci překážky vycestování mělo být v daném případě rozhodnuto. V předmětu sporu není a nebylo správním orgánem postaveno na jisto, zda stěžovateli nebezpečí trestu smrti v zemi jeho původu v současnosti, tedy i po pádu diktátorského režimu spojeného s hnutím Taliban, již nehrozí, a obdobně nebylo v průběhu správního řízení nikterak spolehlivě vyvráceno ani stěžovatelovo tvrzení o existenci ohrožení jeho života.

Městský soud se pak otázkou přednostní aplikace čl. 33 Ženevské úmluvy v napadeném rozhodnutí vůbec nezabýval, přestože v tomto konkrétním případě se shora uvedenou otázkou měl zabývat a posoudit, zda je dán důvod k aplikaci čl. 33 Ženevské úmluvy či nikoliv. Pokud při posuzování této otázky, včetně dokazování o situaci v Afganistánu, vyjde najevo, že návratem do země původu nebude ohrožen stěžovatelův život, resp. že nebude vystaven nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu, nezbude než žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Naopak bude-li soud mít za to, že v konkrétním posuzovaném případě nebude schopen získat dostatek důkazů pro přesvědčivou argumentaci, je na místě, aby soud rozhodnutí ministerstva zrušil a uložil provedení dokazování ministerstvu, jakožto specializovanému správnímu orgánu v řízení ve věcech mezinárodní ochrany.

V této souvislosti je třeba toliko pro úplnost poznamenat, že institut překážek vycestování (§ 91 zákona o azylu v dřívějším znění) byl zákonem č. 165/2006 Sb. zrušen, a s účinností od 1. 9. 2006 ho v plné šíři nahrazuje nový institut tzv. *„doplňkové ochrany“*. Důvody pro udělení doplňkové ochrany jsou vtěleny do ustanovení § 14a zákona o azylu, a to tak, že: *„doplňková ochrana se udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 (je jím uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky), a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště“.*

Pro zjištění okolností rozhodných pro udělení doplňkové ochrany je tedy určující doba případného návratu žadatele o azyl do jeho vlasti. V případě uplatnění čl. 33 Ženevské úmluvy a řešení otázek týkajících se rozhodování o poskytnutí doplňkové ochrany, která je podle aktuální právní úpravy vnitrostátním prostředkem k naplnění požadavku plynoucího ze zásady *„non-refoulement“*, je z povahy věci a z podstaty samotného tohoto právního institutu logicky dovoditelné, že dokazování a posuzování skutkových okolností, konkrétně situace v zemi původu stěžovatele ve vztahu k jeho individuálním poměrům a k dalším faktům, které je stěžovatel sám schopen doložit, nebo které jsou

jinak zřejmé, je nutno vázat k okamžiku, kdy má být o doplňkové ochraně rozhodováno, tedy se zřetelem k současnosti, či spíše blízké budoucnosti, nikoli však směrem do minulosti.

Vzhledem k závěrům shora vysloveným proto Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozhodnutí.

O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. června 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu