U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové, JUDr. Zdeňka Kühna, Mgr. Daniely Zemanové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **N. P.,** proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2008, čj. OAM-186/VL-10-12-2008, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 1. 2010, čj. 61 Az 23/2008 - 18,

takto:

I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Krajský soud zrušil v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodná na základě § 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 (zákon o azylu). Krajský soud ve svém rozsudku vyšel z právního názoru vyjádřeného v rozsudku NSS ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008 - 48. Žalovaný dle krajského soudu opomenul posoudit tvrzené důvody ohledně pronásledování žalobkyně v zemi původu, ačkoliv je žalobkyně ve správním řízení uvedla. Žalovaný zatížil své rozhodnutí vadou, neboť je povinen zabývat se i jinými skutečnostmi a tvrzeními žalobkyně, než jen těmi, které podporují závěr, že žalobkyně jednala v úmyslu legalizovat svůj pobyt na území ČR. Krajský soud dále poukázal na rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008 - 78, dle něhož je správní orgán povinen i v rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné dle § 16 odst. 2 zákona o azylu vypořádat se s otázkou možného udělení doplňkové ochrany. Soud tedy zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, jelikož žalovaný neposoudil třetí kritérium třístupňového testu vyplývajícího z § 16 odst. 2 zákona o azylu a zavázal žalovaného, aby se v dalším řízení zabýval naplněním tohoto kritéria, zejména s ohledem na dobu, která uplynula od chvíle, kdy žalobkyně začala pobývat na území ČR nelegálně, do vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, věrohodnost tvrzení o důvodech pro mezinárodní ochranu a relevantnost tvrzené hrozby vzhledem k informacím o zemi původu.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen s. ř.

s.). Stěžovatel považuje za zásadní vyjádřit se obecněji k otázce zjevně nedůvodných žádostí. Kardinálním problémem je náhled soudu na posuzování doplňkové ochrany při zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné dle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Stěžovatel považuje tento požadavek soudu za odporující zákonu. Dle stěžovatele existuje v současné době v dané otázce rozporná judikatura NSS, což vyplývá i z usnesení čj. 4 Azs 51/2009 - 65. Stěžovatel je s ohledem na usnesení NSS čj. 3 Azs 32/2009 - 44 přesvědčen o nadbytečnosti posuzování doplňkové ochrany v případě výše uvedené žadatelky o mezinárodní ochranu.

Stěžovatel dále namítá, že zásada non-refoulement je naplněna v řízení o vyhoštění v podobě posuzování tzv. důvodů znemožňujících vycestování dle § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Tyto důvody se přitom obsahově shodují s důvody pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu a k jejich naplnění se vyjadřuje Ministerstvo vnitra ve formě závazného stanoviska. Z tohoto pohledu se tedy jedná o nežádoucí duplicitu. Soudem zastávaný výklad § 16 odst. 2 zákona o azylu je v rozporu se smyslem a účelem institutu zjevně nedůvodných žádostí o udělení mezinárodní ochrany a výsledkem může být nepodložená likvidace možnosti zamítnout zjevně neopodstatněné žádosti v souladu s evropskými směrnicemi a zákonem o azylu jako zjevně nedůvodné. Stěžovatel se v daném případě otázkou doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu nezabýval, neboť posuzování hrozící vážné újmy je součástí řízení o správním vyhoštění a stěžovatel se k ní vyjádřil ve svém závazném stanovisku pod čj. MV-343-162/OAM-2008. Stěžovatel je svým závazným stanoviskem vázán, takže posuzování doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu by bylo nepřípustným formalismem.

Odkaz na rozsudky NSS čj. 5 Azs 24/2008 - 48 a čj. 1 Azs 107/2008 - 75 považuje stěžovatel za nepřípustnou retroaktivitu, neboť správní rozhodnutí bylo vydáno několik měsíců před vydáním těchto rozsudků. Stěžovatel je přesvědčen, že podmínky třístupňového testu, jak jsou vyžadovány v rozsudku NSS čj. 5 Azs 24/2008 - 48, dodržel. Dále se domnívá, že je namístě učinit judikatorní odklon od právního názoru vyjádřeného v rozsudku čj. 1 Azs 107/2008 - 78, neboť tento rozsudek se nevypořádává s duplicitou posuzování existence hrozící vážné újmy dle zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců, stejně tak jako existencí závazného stanoviska dle § 120a zákona o pobytu cizinců. Navíc, bude-li správní orgán aplikovat § 16 odst. 2 zákona o azylu toliko na případy, kdy cizinec podal žádost o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, pak pojmově nepřichází v úvahu zkoumání doplňkové ochrany, neboť existence důvodů pro aplikaci §14a zákona o azylu vylučuje řešení případu dle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vzhledem k okolnosti, že se v dané věci jedná o kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany (dříve ve věci azylu), Nejvyšší správní soud se ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. nejprve zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být kasační stížnost podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006,

čj. 1 Azs 13/2006 - 39 (všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz). Podle tohoto usnesení je podstatným přesahem vlastních zájmů stěžovatele jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu.

K podmínkám, za nichž lze žádost o mezinárodní ochranu zamítnout jako zjevně nedůvodnou na základě § 16 odst. 2 zákona o azylu se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008 - 48. Došel k závěru, že „[p]*oužití ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu tudíž vyžaduje třístupňový test: (1) zda hrozí 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 hrozícímu 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.*"

Dle rozsudku NSS ze dne 9. 11. 2009, čj. 5 Azs 53/2009 - 75, je nutné doplňkovou ochranu vždy posuzovat v rámci § 16 zákona o azylu. V případě § 16 odst. 2 zákona o azylu se tedy azyl i doplňková ochrana posuzují v rámci třetího bodu testu formulovaného v rozsudku čj. 5 Azs 24/2008 - 48. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu nepředstavuje další tzv. vylučující klauzuli, ty jsou taxativně vymezeny v § 15 a § 15a zákona o azylu (rozsudek NSS čj. 5 Azs 24/2008 - 48, cit. shora).

Nejvyšší správní soud v celé řadě rozsudků uvedl, že při uvážení o naplnění třetího bodu výše uvedeného testu je třeba zejména posoudit věrohodnost tvrzení o důvodech pro mezinárodní ochranu a relevanci tvrzené hrozby vzhledem k informacím o zemi původu. V rámci třetího bodu tohoto testu je obecně nutné posoudit jak podmínky pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu, tak podmínky pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a téhož zákona. Jinými slovy, žádost o udělení mezinárodní ochrany je zjevně nedůvodná podle § 16 zákona o azylu pouze tehdy, pokud je zjevně nedůvodná jak z hlediska azylu, tak z hlediska doplňkové ochrany (rozsudek ze dne 26. 11. 2009, čj. 5 Azs 48/2009 - 95, rozsudek ze dne 31. 7. 2009, čj. 5 Azs 31/2009 - 67, rozsudek ze dne 23. 7. 2009, čj. 5 Azs 42/2009 - 58, rozsudek ze dne 10. 7. 2009, čj. 5 Azs 39/2009 - 75, rozsudek ze dne 25. 6. 2009, čj. 5 Azs 118/2008 - 76, rozsudek ze dne 24. 4. 2009, čj. 5 Azs 22/2009 - 104, obdobně rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 5 Azs 96/2008 - 67, rozsudek ze dne 12. 12. 2008, čj. 2 Azs 80/2008 - 47, rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 5 Azs 102/2008 - 72).

I v případě zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu je správní orgán povinen se v odůvodnění svého rozhodnutí přesvědčivě vypořádat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany (rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008 - 78).

Soud za daných okolností nemůže nikterak hodnotit, zda tvrzení uvedená žalobkyní během řízení před stěžovatelem odůvodňují udělení azylu či alespoň doplňkové ochrany (srov. např. rozsudek NSS čj. 5 Azs 45/2009 - 95, cit. shora). Toto hodnocení musí provést v prvé řadě sám stěžovatel, přitom je povinen své závěry řádně odůvodnit ve svém rozhodnutí. Teprve na tomto podkladě mohou být příslušné závěry stěžovatele následně

podrobeny soudnímu přezkumu. Argumentace stěžovatele usnesením NSS ze dne 2. 9. 2009, čj. 3 Azs 32/2009 - 44, je proto v tuto chvíli předčasná.

Pokud jde o námitku retroaktivní aplikace právního názoru vyjádřeného v rozsudku čj. 5 Azs 24/2008 - 48, k tomu je třeba poukázat na odůvodnění právě tohoto rozsudku. Soudní výklad určuje význam práva nejen pro individuální soudem projednávaný případ, ale též pro všechny případy obdobné. Z toho vyplývá, že výklad práva, jak jej podala judikatura Nejvyššího správního soudu, bude aplikován na všechny po právní stránce srovnatelné kauzy, které jsou rozhodovány tímto soudem nebo soudy krajskými. V žádném případě nelze hovořit o retroaktivitě. Nový výklad § 16 odst. 2 zákona o azylu je důsledkem eurokonformního výkladu tohoto ustanovení v souvislosti s uplynutím transpoziční lhůty tzv. kvalifikační směrnice (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) a tzv. procedurální směrnice (Směrnice Rady č. 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka). Stěžovatel, jehož rozhodnutí je datováno dnem 5. 3. 2008, byl povinen aplikovat nový výklad § 16 odst. 2 zákona o azylu s ohledem na nepřímý účinek kvalifikační i procedurální směrnice. Současná judikatura Nejvyššího správního soudu k dané otázce, reprezentovaná např. několikrát zmiňovaným rozsudkem čj. 5 Azs 24/2008 - 48, tuto změnu právního prostředí pouze reflektuje, sama však nové právní normy ve formálním slova smyslu nevytváří.

Za daných okolností Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, neboť ustálená a vnitřně jednotná judikatura poskytuje odpověď na posuzované námitky, krajský soud rozhodl plně v souladu s touto judikaturou. Argumentace stěžovatele napadající tuto judikaturu nepřesvědčila Nejvyšší správní soud o potřebě učinit judikatorní odklon a postoupit předmětnou právní otázku rozšířenému senátu tohoto soudu. Ze stěžovatelem uváděného usnesení NSS ze dne 29. 9. 2009, čj. 4 Azs 51/2009 - 65, nelze dovozovat rozkol v judikatuře. Tímto usnesením bylo pouze přerušeno řízení o kasační stížnosti z toho důvodu, že výklad předmětné sporné otázky (povinnost přihlédnout k nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů *ex offo*) byl předložen v jiné věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. V nyní posuzovaném případě nadto nebyl tento právní názor aplikován, neboť námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele žalobkyně v řízení před krajským soudem uplatnila. S ohledem na výše uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost nepřijatelnou, a proto ji podle ustanovení § 104a s. ř. s. odmítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nichž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, pokud byla kasační stížnost odmítnuta.

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

V Brně dne 17. června 2010

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu