

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka, Mgr. Radovana Havelce, JUDr. Zdeňka Kühna a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **I.P., dříve P.**, zastoupené Mgr. Jiřím Ostrýtem, advokátem se sídlem Polská 15, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2009, č. j. 46 Az 45/2009 – 49,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovenému advokátovi Mgr. Jiřímu Ostrýtovi **se nepřiznává** odměna a úhrada hotových výdajů za zastupování v řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala včasnou kasační stížnost proti shora uvedenému rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále „žalovaný“) ze dne 28. 7. 2009, č. j. OAM-196/LE-BE02-BE03-2009. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl žádost stěžovatelky o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou podle ustanovení § 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).

II. Obsah kasační stížnosti

[2] Stěžovatelka nejprve uvádí důvody, pro které se domnívá, že kasační stížnost je přijatelná ve smyslu § 104a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Těmito důvody má být nepřiznání statutu osoby zúčastněné na řízení druhovi stěžovatelky a neprovedení důkazu jeho výslechem jako svědka, sporná interpretace ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu (naplnění podmínek pro zamítnutí žádosti), nerespektování ustálené soudní judikatury ze strany krajského soudu a hrubé pochybení tohoto soudu při výkladu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a také ustanovení § 14a a § 16 odst. 2 zákona o azylu a § 34 s. ř. s.

[3] V kasační stížnosti jsou uplatněny důvody vymezené ustanoveními § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] stěžovatelka spatřuje v nesprávné interpretaci § 16 odst. 2 zákona o azylu, podle něhož se jako zjevně nedůvodná zamítne žádost o udělení mezinárodní ochrany, *je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak*. Podle stěžovatelky nebyly splněny podmínky pro zamítnutí její žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle tohoto ustanovení zákona o azylu, neboť ji nepodala „pouze" s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Stěžovatelka totiž žádost podala z důvodu svého přesvědčení, že její vycestování by bylo v rozporu s mezinárodními závazky ČR, a proto v jejím případě existuje důvod pro udělení doplňkové ochrany.

[4] Nesprávné je rovněž posouzení otázky, zda mezi stěžovatelkou a jejím druhem existuje vztah podřaditelný pod ochranu rodinného a soukromého života podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva") a čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"). Stěžovatelka žije na území ČR rodinným životem se svým přítelem, panem V. P., nar. x. S odkazem na odbornou literaturu (komentáře k Listině) stěžovatelka uvádí, že čl. 8 klade důraz na efektivitu soužití, ať již jde o rodinu založenou manželstvím nebo rodinu faktickou. Rodinu bezpochyby tvoří druh a družka, právo na ochranu rodiny tedy musí být dodržováno i v případě stěžovatelky a jejího druha.

[5] Zatímco žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že *„jmenovanou zmiňovaný vztah k příteli nelze považovat za takový, na který by bylo možno vztáhnout čl. 8 Úmluvy"*, krajský soud v napadeném rozsudku dovodil, že *„nic nebrání realizaci společného života žalobkyně s panem P., se žalovanou může žít na Ukrajině, do ČR bez problémů dojíždět a platit eventuelně příslušné výživné"*. Tento závěr krajského soudu si stěžovatelka vykládá tak, že podle krajského soudu mezi stěžovatelkou a jejím druhem existuje vztah chráněný čl. 8 Úmluvy, nicméně vycestováním stěžovatelky by nedošlo k porušení mezinárodních závazků, neboť je možné právo na soukromý a rodinný život realizovat na území státu původu stěžovatelky. Tento odklon od posouzení této otázky ze strany žalovaného krajský soud v napadeném rozhodnutí nezdůvodnil.

[6] Se závěrem krajského soudu, podle něhož je realizace společného života mezi stěžovatelkou a jejím druhem možná v zemi původu, nelze souhlasit. Stěžovatelka poukazovala na skutečnost, že její druh má v péči své nezletilé dítě (V. P.), které navštěvuje základní školu v Chebu a dále se stará o další nezaopatřené dítě (P. P.), navštěvující střední školu v Praze, ke kterým má vyživovací povinnost. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] spatřuje stěžovatelka v tom, že si krajský soud neopatřil dostatek důkazů, které by osvětlovaly skutkový stav týkající se sociálních a rodinných poměrů druha stěžovatelky, a to za situace, kdy v těchto poměrech neměl krajský soud jasno. Provedení důkazu výslechem druha stěžovatelky přitom bylo důležité pro osvětlení skutkového stavu; k tomu však krajský soud nepřistoupil a zamítl tento návrh pro nadbytečnost.

[7] Stěžovatelka navrhovala provedení důkazu výslechem svého druha již v řízení před správním orgánem, tomu však žalovaný nevyhověl, přičemž svůj postup v napadeném rozhodnutí ani nezdůvodnil. S odkazem na ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“) má stěžovatelka za to, že krajský soud měl pro vady řízení před správním orgánem napadené rozhodnutí žalovaného zrušit. Pokud tak neučinil, založil tím důvodnost kasační námitky ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[8] Krajský soud k návrhu stěžovatelky neprovedl důkaz výslechem druha stěžovatelky, ani mu nepřiznal postavení osoby zúčastněné na řízení. Ačkoliv stěžovatelka v souladu s ustanovením § 34 odst. 2 s. ř. s. označila v žalobě svého druha jako osobu zúčastněnou na řízení, krajský soud tuto skutečnost ponechal bez povšimnutí. Podle zákona měl přitom krajský soud druha stěžovatelky vyzvat, zda v řízení chce uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Teprve posléze, došel-li by krajský soud k závěru, že druh stěžovatelky nesplňuje podmínky pro postavení osoby zúčastněné na řízení, měl tuto skutečnost vyslovit usnesením. V této věci však žádné takové usnesení nebylo vydáno. Krajský soud se k této věci nevyjádřil ani v napadeném konečném rozhodnutí. Stěžovatelka tak byla zkrácena na svých právech tím, že její druh nemohl v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Druh stěžovatelky přitom splňoval podmínky pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení, neboť rozhodnutím žalovaného byl dotčen na právu na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy a čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 1 Listiny, v daném případě ve spojení s § 14a odst. 1 a odst. 2 písm. d) zákona o azylu.

[9] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby byl napadený rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[10] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti přiklání k rozhodnutí krajského soudu, námitky uplatněné stěžovatelkou neshledává důvodnými. V plném rozsahu odkazuje na spis vedený ve věci žádosti stěžovatelky, zejména na její vlastní výpovědi, podání a rozhodnutí ve věci.

[11] Uvádí, že vycestování stěžovatelky není v rozporu s mezinárodními závazky ČR, k čemuž odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2006, č. j. 8 Azs 165/2005 - 61, ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 Azs 5/2009 - 65, a ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs

46/2008 - 71. Vycestování stěžovatelky z území ČR do země původu nezakládá důvodnou obavu ze skutečné hrozby vážné újmy spočívající v porušení mezinárodních závazků ve smyslu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, nepředstavuje s ohledem na konkrétní aspekty případu nepřiměřený zásah do jejího rodinného, resp. soukromého života.

[12] Dopady do rodinného a soukromého života cizince v případě ukládání správního vyhoštění (a stanovení doby, po kterou nebude cizinci umožněn vstup na území) jsou pak posuzovány v rámci řízení o správním vyhoštění. Pro případy, že cizinec zamýšlí realizovat svůj rodinný a soukromý život na území ČR, slouží zásadně instituty zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"). Institut doplňkové ochrany podle zákona o azylu není prostředkem k jejich obcházení. Žalovaný dodává, že stěžovatelka si svůj pobyt na území ČR neupravila v souladu se zákonem, který naopak vědomě porušovala, když na území ČR pobývala dlouhodobě nelegálně. V důsledku této skutečnosti jí bylo uloženo správní vyhoštění z území.

[13] Ačkoliv stěžovatelka mohla podat žádost o udělení mezinárodní ochrany dříve, učinila tak až za situace, kdy byla v důsledku svého nelegálního pobytu zadržena Policií ČR, bylo s ní zahájeno druhé řízení o správním vyhoštění a byla umístěna do záchytného zařízení pro cizince. Žalovaný má za to, že důvodně dospěl k závěru o zjevné nedůvodnosti žádosti o mezinárodní ochranu, neboť tu stěžovatelka podala pouze s cílem zabránit důsledkům uloženého správního vyhoštění z území ČR.

[14] S ohledem na výše uvedené se žalovaný domnívá, že by měla být kasační stížnost pro nepřijatelnost odmítnuta, příp. pro nedůvodnost zamítnuta.

IV. Relevantní informace plynoucí ze spisového materiálu

[15] Stěžovatelka odjela ze své vlasti v květnu 1997, protože její manžel měl dluhy z podnikání a věřitelé jim vyhrožovali. Ode dne 28. 5. 1997 pobývala na území ČR, žádost o udělení mezinárodní ochrany podala dne 16. 7. 2009. Jako důvod své žádosti o mezinárodní ochranu v ČR stěžovatelka uvedla, že zde chce zůstat a žít se svým přítelem V. P., chce založit rodinu a starat se o přítelovy děti z prvního manželství. První manžel stěžovatelky zemřel v roce 2000. S V. P. žije ve společné domácnosti od roku 2007. Podle oddacího listu vstoupila stěžovatelka dne 11. 3. 2010 s V.P. do manželského svazku. Stěžovatelka je ruské národnosti, bez vyznání, není a nikdy nebyla členkou politické strany, nikdy proti ní nebylo a ani v současnosti není vedeno trestní stíhání.

[16] Do své vlasti se stěžovatelka vrátila jen jednou (v roce 1999 nebo 2000), pak ale opět přijela do ČR. Na území ČR měla povolen dlouhodobý pobyt do 29. 12. 2005, nicméně z důvodu pozdního podání žádosti bylo řízení o prodloužení dlouhodobého pobytu zastaveno. Se stěžovatelkou byla zahájena dvě řízení o správním vyhoštění. V prvním řízení bylo v roce 2007 rozhodnuto o zákazu pobytu stěžovatelky na území ČR na 2 roky a zároveň jí byla stanovena lhůta k vycestování do 8. 3. 2007. To však stěžovatelka nerespektovala, a proto poté, kdy byla zadržena Policií ČR (z důvodu přestupku proti majetku), s ní bylo zahájeno druhé řízení o správním vyhoštění.

VI. Přijatelnost kasační stížnosti [§ 104a s. ř. s.]

[17] Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Pro stručnost lze odkázat na precedenční usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. 1 Azs 13/2006 (publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS, dostupné na www.nssoud.cz), ve kterém byl podrobně vymezen institut přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany. Podle tohoto usnesení se o přijatelnou kasační stížnost může jednat v následujících typových případech:

1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu,

2) kasační stížnost obsahuje právní otázku, která je dosavadní judikaturou řešena rozdílně,

3) nastane potřeba učinit judikatorní odklon (Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně),

4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. Takové zásadní pochybení je dáno především tehdy, pokud krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu či pokud krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[18] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přijatelnou z důvodu, že doposud plně neřešil otázku aplikace ustanovení § čl. 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu v případě námitky porušení čl. 8 Úmluvy následkem zásahu do rodinného života žadatele o mezinárodní ochranu, jenž by se projevil konkrétně v povinnosti jedné osob žijících ve vztahu podobném manželství, vycestovat z území ČR.

[19] K tomu nutno rovněž uvést, že stěžovatelka předložila po vydání napadeného rozsudku krajského soudu oddací list, ze kterého vyplývá, že dne 11. 3. 2010 uzavřela manželství s V. P.

V. Argumentace Nejvyššího správního soudu

[20] Nejvyšší správní soud, poté co zjistil, že kasační stížnost je přípustná a přijatelná, přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s).

[21] V případě stěžovatelky bylo nutné posoudit, zda došlo k naplnění ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu, podle něhož *„jako zjevně nedůvodná se zamítne i žádost o udělení mezinárodní ochrany, je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak*“. Právě na základě tohoto ustanovení žalovaný žádost stěžovatelky zamítl, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelka ji podala pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění.

[22] Nejvyšší správní soud zavedl v rozsudku ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, třístupňový test, který vyvolá použití uvedeného ustanovení. Tento test obsahuje následující podmínky, které musí být splněny kumulativně: (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. V případě nesplnění alespoň jedné z uvedených podmínek nelze § 16 odst. 2 zákona o azylu aplikovat.

[23] Se stěžovatelkou již bylo zahájeno druhé řízení o správním vyhoštění, naplnění prvního bodu testu (zda stěžovatelce hrozí vyhoštění) tedy není sporné. Stěžovatelka byla na základě rozhodnutí o správním vyhoštění povinna vycestovat do 8. 3. 2007, neučinila tak a na území ČR pobývala vědomě nelegálně. Ohledně naplnění druhého bodu testu (zda stěžovatelka mohla požádat o mezinárodní ochranu dříve) rovněž pochybnosti nejsou. Žádost o mezinárodní ochranu stěžovatelka podala až dne 16. 7. 2009; učinila tak evidentně až v návaznosti na situaci, kdy byla Policií ČR zajištěna pro účely správního vyhoštění. Co se však týká naplnění třetího bodu testu, krajský soud měl zvážit rovněž argument stěžovatelky, že jejím nuceným vycestováním dojde k porušení čl. 8 Úmluvy, který zaručuje právo na respektování rodinného a soukromého života, neboť by došlo ke zpřetrhání jejích rodinných vazeb, které si na území ČR vytvořila. S tímto argumentem se krajský soud vypořádal velmi kuse, když toliko uvedl, že *„nic nebrání realizaci společného života žalobkyně s panem P., se žalovanou* (pozn. NSS: myslel tím evidentně žalobkyni, resp. stěžovatelku) *může žít na Ukrajině, do ČR bez problémů dojíždět a platit eventuelně příslušné výživné“*.

[24] Jak vyplývá z předcházející judikatury Nejvyššího správního soudu, podání žádosti o mezinárodní ochranu po obdržení rozhodnutí o správním vyhoštění a priori nevylučuje, že žadateli bude udělen azyl nebo doplňková ochrana, pokud mu hrozí pronásledování z azylově relevantních důvodů, resp. skutečné nebezpečí vážné újmy pro účely doplňkové ochrany. *„Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu (...) nelze vykládat jako další vylučující klauzuli; vylučující klauzule jsou taxativně vymezeny v čl. 12 (...) kvalifikační směrnice (v zákoně o azylu pak v § 15 (...) a rozšíření důvodů pro vyloučení z mezinárodní ochrany by bylo v rozporu s komunitárním právem“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48).

[25] V posuzovaném případě nebylo sporu o tom, že došlo k naplnění první a druhé podmínky tohoto testu. Stěžovatelka však brojí proti naplnění třetí z těchto podmínek, když namítá, že žádost o mezinárodní ochranu nepodala pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Nejvyšší správní soud poskytl ve výše uvedeném rozsudku k aplikaci třetího bodu testu výkladové vodítko. Uvedl, že *„při posuzování třetího bodu testu (...) 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. Zásadním, nikoliv však výlučným faktorem (viz např. institut uprchlíka sur place či beneficienta doplňkové ochrany sur place; srov. čl. 5 kvalifikační směrnice), pro posouzení třetího bodu testu je mj. délka času, jež uplynula od chvíle, kdy žadatel začal pobývat na území České republiky nelegálně, do udělení rozhodnutí o správním vyhoštění. Jak bylo uvedeno již výše, existuje zásadní rozdíl mezi aplikací § 16 odst. 2 zákona o azylu na žadatele, jenž pobýval na území České republiky nelegálně po tři roky a bylo mu uděleno již druhé správní vyhoštění, a žadatelem, kterému bylo uděleno správní vyhoštění ihned po jeho příletu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha-Ruzyně a jenž podal žádost o mezinárodní ochranu den či dva poté. Mezi další faktory pak patří věrohodnost tvrzení žadatele o mezinárodní ochranu. Nicméně je nutné mít stále na paměti, že žádost o mezinárodní ochranu je nutné posuzovat jako*

celek a podání žádosti o mezinárodní ochranu až v případě hrozícího vyhoštění je pouze jedno z kritérií, byť nepochybně významné, v celkovém posouzení věrohodnosti žadatele o mezinárodní ochranu." Z uvedeného vyplývá, že pokud žadatel o mezinárodní ochranu přesvědčivě prokáže, že mu hrozí 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.

[26] Stěžovatelka argumentuje tím, že jejím vycestováním by došlo k porušení mezinárodních závazků České republiky ve smyslu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, konkrétně čl. 8 Úmluvy; pléduje tedy pro udělení doplňkové ochrany. Je proto nutné se zabývat tím, zda by v případě stěžovatelky došlo k naplnění definice vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Za takové situace by totiž nemohla být žádost stěžovatelky zamítnuta jako zjevně nedůvodná ve smyslu § 16 odst. 2 zákona o azylu.

[27] Podle § 14a odst. 2 písm. d) se za vážnou újmu podle zákona o azylu považuje, *pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky*. Podle důvodové zprávy k novele zákona o azylu č. 165/2006 Sb., kterým byl do tohoto zákona zaveden institut doplňkové ochrany, se do definice vážné újmy nad rámec 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") doplňuje, *že za „vážnou újmu" se bude považovat i situace, pokud by vycestování cizince nebylo možné s ohledem na závazky plynoucí z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Tradičně půjde např. o situace, kdy vycestování není možné s ohledem na respektování soukromí a rodinného života, tak jak je zakotveno v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv z roku 1950 (ve Sbírce zákonů uveřejněna v roce 1992 pod č. 209).*

[28] Podle důvodové zprávy k zákonu č. 165/2006 Sb. měl § 14a zákona o azylu nahradit institut překážek vycestování, jak byly definovány v ustanovení § 91 zákona o azylu, resp. § 179 zákona č. 326/1999 Sb., a to v celé šíři. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, ve kterém porovnával doplňkovou ochranu a překážky vycestování, v případě § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu *„jde o téměř doslovné převzetí původní překážky vycestování obsažené v § 91 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, jež však nemá žádný ekvivalent v kvalifikační směrnici. Článek 3 kvalifikační směrnice nicméně stanoví, že členské státy mohou zavést nebo zachovávat příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka nebo osob, které mají nárok na podpůrnou ochranu, a pro určování obsahu mezinárodní ochrany. Vzhledem k tomu, že oblast azylové politiky je podrobena jen částečné harmonizaci a komunitární úprava stanoví především minimální normy ochrany chráněného zájmu (viz body 6 až 8 odůvodnění kvalifikační směrnice a přípravné dokumenty, např. návrh kvalifikační směrnice ze dne 19. 12. 2001, COM/2001/0510 final, či Stanovisko Výboru pro ekonomické a sociální otázky k návrhu kvalifikační směrnice, Úřední věstník C 221, 17/09/2002, str. 0043 - 0048; srov. rovněž Battjes, H.: European Asylum Law and International Law. Martinus Nijhoff Publishers, Leden 2006, str. 202 a násl.), nelze citovanou úpravu v § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu považovat apriorně za rozporný s komunitárním právem. Odlišnou otázkou však je samotné naplnění této normy (vážné újmy), tedy o jaký závazek České republiky půjde a zda nebude v rozporu s hlavními cíli kvalifikační směrnice, tj. omezit druhotné pohyby žadatelů mezi členskými státy vyvolané rozdílnými*

pravidly pro uznávání postavení uprchlíka a pro poskytování doplňkové ochrany a stanovit minimální normy pro uznávání postavení uprchlíka a udělování doplňkové ochrany a zakotvit minimální úroveň výhod poskytovaných těmto osobám (viz výše zmíněné přípravné dokumenty).

[29] Stěžovatelka namítá, že jejím vycestováním by došlo k přetrhání jejích rodinných vazeb, které jsou garantovány čl. 8 Úmluvy jakožto mezinárodního závazku ve smyslu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Nejvyšší správní soud ve své předchozí judikatuře nevyloučil možnost udělení doplňkové ochrany podle tohoto ustanovení zákona o azylu žadatelům, jejichž vyhoštění (vycestování) by bylo v rozporu s čl. 8 Úmluvy (viz rozsudky ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 - 71, či ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 Azs 5/2009 - 65, dostupné na www.nssoud.cz), což odpovídá úmyslu zákonodárce (viz důvodová zpráva). Z uvedené judikatury však vyplývá, že je nutné rozlišovat, zda je cizinci znemožněn jeho rodinný život existující v ČR, kdy k případnému porušení čl. 8 Úmluvy dochází již samotným vyhoštěním (vycestováním), či zda je cizinci znemožněn jeho rodinný život v zemi jeho původu, kdy je spuštěn extrateritoriální účinek čl. 8 Úmluvy (srov. rovněž Kosař, D., Molek, P., Honusková, V., Jurman, M., Lupačová, H. Zákon o azylu. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 195).

[30] Zjišťování, zda by k porušení čl. 8 Úmluvy došlo samotným vyhoštěním cizince, je zásadně předmětem řízení o správním vyhoštění podle zákona o pobytu cizinců (č. 326/1999 Sb.). „(Z) *dikce § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že právě toto ustanovení chrání práva cizince na soukromý a rodinný život vyplývající z čl. 8 Úmluvy, nikoliv ustanovení § 179 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců, které upravuje důvod znemožňující vycestování cizince pro rozpor takového vycestování s mezinárodními závazky ČR, ani jemu svou dikcí odpovídající ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, upravující obdobně formulovaný důvod udělení doplňkové ochrany, neboť je zřejmé, že obvykle právě jen dlouhodobý zákaz pobytu na území ČR může v některých případech dosáhnout intenzity nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života, který si cizinec za dobu svého pobytu na území ČR vytvořil. (...) Při posuzování důvodů znemožňujících vycestování cizince by byl výjimkou z výše uvedených závěrů pouze případ, kdy by si stěžovatel vytvořil na území ČR takové rodinné či případně osobní vazby, že by nepřiměřeným zásahem do tohoto rodinného či soukromého života byla již nutnost pouhého vycestování z území ČR*“ (viz rozsudek ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 - 71).

[31] Stěžovatelka po celou dobu řízení tvrdila, že si na území ČR vytvořila osobní, resp. rodinné, vazby. Krajský soud ostatně toto tvrzení stěžovatelky nezpochybnil. Bylo však nutné se zabývat otázkou, zda existence této skutečnosti zároveň odůvodňuje udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, tedy zda se jedná o onu výjimečnou situaci.

[32] Pojem rodinného života není Úmluvou definován, je však vykládán poměrně extenzivně (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 Azs 5/2009 - 65). Vztahem zakládajícím rodinný život je především vztah manželů v zákonném a skutečném manželství, přičemž důraz je kladen na fungující, nikoli pouze formální, rodinné vztahy (srov. např. rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 15. 10. 1986 ve věci K. proti Spojenému království, stížnost č. 11468/85, dostupné na http://echr.coe.int). Je však nutné poukázat i na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 5. 1985 ve věci Abdulaziz, Cabales and Balkandali proti Spojenému království, stížnost č. 9214/80, 9473/81 a 9474/81, bod 62, dostupné na http://echr.coe.int,

z něhož je možné dovodit, že za určitých okolností může být pod pojem rodinný život podřazen i blízký vztah snoubenců. Pokud by tedy došlo k prokázání hloubky vztahu snoubenců a vážnosti jejich záměru k uzavření manželství přistoupit, mohl by být tento vztah (zasnoubení) považován za rodinný život ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Ostatně v současnosti je skutečností narůstající počet párů, oficiálně nesezdaných, nicméně fakticky žijících ve vztahu odpovídajícímu manželskému svazku. Vyloučení těchto fakticky rodinných vztahů z definice rodinného života by neodpovídalo realitě. Nejvyšší správní soud se proto domnívá, že zásahem do práva na rodinný život ve smyslu čl. 8 Úmluvy by podle okolností mohl být i zásah do soužití osob nesezdaných, pokud by mezi nimi prokazatelně fungoval rodinný vztah (typicky život ve společné domácnosti, společná péče o potomky).

[33] Prokázání existence rodinného života však ještě neznamená povinnost státu automaticky rozhodnout o udělení doplňkové ochrany. Je totiž *„třeba si uvědomit, že ustanovení čl. 8 Úmluvy neukládá státu všeobecný závazek respektovat volbu dotčených osob ohledně země jejich společného pobytu, resp. napomáhat rozvíjení vztahů mezi nimi. Při stanovení rozsahu povinností státu je v tomto směru nutno zvážit okolnosti konkrétního případu (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 2. 1996 ve věci Gül proti Švýcarsku, stížnost č. 23218/94, http://echr.coe.int.) a v této souvislosti štrasburský soud bere v úvahu mimo jiné i případné extrateritoriální účinky čl. 8 Úmluvy, tedy otázku, do jaké míry je cizinci znemožněn jeho rodinný, případně soukromý život v jeho zemi původu a do jaké míry je přijímající stát právě z tohoto důvodu povinen umožnit mu přenést si svůj rodinný, resp. soukromý život na jeho území, a případně, zda je mu za tímto účelem povinen také udělit doplňkovou ochranu. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva přitom vyplývá, že podmínky pro spuštění extrateritoriálního účinku čl. 8 Úmluvy jsou velmi přísné (srov. rozsudek ze dne 6. 2. 2001 ve věci Bensaid proti Spojenému království, stížnost č. 44599/98)“* (cit. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 Azs 5/2009 - 65).

[34] Nejvyšší správní soud má za to, že v případě stěžovatelky se o takovou výjimečnou situaci, kdy by již nutnost pouhého vycestování z území ČR byla nepřiměřeným zásahem do jejího rodinného života, nejedná. Jak bylo uvedeno výše, důkazní břemeno v tomto ohledu leží výhradně na stěžovatelce, přičemž žádost o mezinárodní ochranu je nutné posuzovat jako celek. Žadatelka sice uváděla, že vede rodinný život s panem V. P., a Nejvyšší správní soud nemusí mít pochybnosti o tom, že tomu tak není. V úvahu je však třeba vzít i další okolnosti případu, a sice že stěžovatelka podala žádost o mezinárodní ochranu až dne 16. 7. 2009, nicméně jak uvedla, ve společné domácnosti s V. P. žila již od roku 2007, a to s vědomím, že na území ČR pobývá neoprávněně. Relevantní je rovněž skutečnost, že žádost o udělení mezinárodní ochrany stěžovatelka podala až poté, co s ní bylo zahájeno druhé řízení o správním vyhoštění. S ohledem na okolnosti případu není možné bez dalšího považovat skutečnost, že si zde stěžovatelka vytvořila osobní vazby, za výjimečný případ, který by aktivoval ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu.

[35] Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas se závěrem krajského soudu, že realizace společného života mezi ní a V.P. je možné v zemi jejího původu. Pokud však stěžovatelka chtěla unést důkazní břemeno při zjišťování skutečnosti, zda žádost o mezinárodní ochranu podala pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, měla uvést a doložit překážky, které by zpochybnily možnost realizace rodinného života mezi ní a V. P. v zemi jejího původu. To se však nestalo, stěžovatelka toliko poukazovala na skutečnost, že V. P. má v péči nezletilé dítě navštěvující základní školu, o něž se v průběhu pracovního týdne

starají jeho prarodiče; ke druhému dítěti (středoškolákovi) má vyživovací povinnost. Tyto skutečnosti nelze považovat za překážky a priori bránící realizaci vztahu stěžovatelky s jejím současným manželem na Ukrajině. Za takovou překážku přitom zásadně nelze považovat argument stěžovatelky, který uvedla v průběhu ústního jednání před krajským soudem, a sice že by došlo k přetrhání sociálních vazeb jejího tehdejšího druha v České republice.

[36] Tento závěr ovšem nic nemění na tom, že otázka znemožnění rodinného života stěžovatelky, které by mohlo porušit čl. 8 Úmluvy, musí být vždy rovněž posouzena v řízení o správním vyhoštění podle §119 zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí o správním vyhoštění přitom nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Jak se již vyjádřil Nejvyšší správní soud, zásahem do soukromého a rodinného života, který si cizinec na území České republiky vytvořil, by v souvislosti s čl. 8 Úmluvy mohl být zpravidla pouze dlouhodobý zákaz pobytu, který by právě svou délkou mohl dosáhnout intenzity nepřiměřeného zásahu ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Otázku existence rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy je přitom dle Evropského soudu pro lidská práva třeba posuzovat s ohledem na stav v době, kdy zákaz pobytu (rozhodnutí o správním vyhoštění) nabyl právní moci (viz rozsudky ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 - 71, a ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 Azs 5/2009 - 65). V případě stěžovatelky tedy tato otázka musí být řádně posouzena ještě v řízení o správním vyhoštění.

[37] Na základě výše uvedeného lze shrnout, že stěžovatelka neunesla důkazní břemeno ve věci svého tvrzení, že svoji žádost o mezinárodní ochranu nepodala pouze s úmyslem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Naplnění třetí podmínky testu aplikace ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu tedy stěžovatelka nevyvrátila, Nejvyšší správní soud proto nepochybuje o správnosti rozhodnutí žalovaného (a krajského soudu) ve věci žádosti stěžovatelky o udělení mezinárodní (doplňkové) ochrany. V daném případě se aplikace zákona o azylu nedostává do kolize s mezinárodními závazky ČR, které vyplývají z čl. 8 Úmluvy, nepřichází tedy v úvahu ani přednostní aplikace tohoto článku ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR, jíž se stěžovatelka dožaduje.

[38] K námitce stěžovatelky, že krajský soud neprovedl důkaz výslechem svědka V. P., který stěžovatelka navrhla za účelem osvětlení sociálních a rodinných poměrů tohoto svědka (tehdejšího druha a současného manžela stěžovatelky), Nejvyšší správní soud nejprve v obecné rovině uvádí, že soudu náleží právo posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Důvodem neakceptování návrhu na provedení důkazu však může být toliko jeho irelevantnost ve vztahu k předmětu řízení, jeho nedostatečná vypovídací hodnota či jeho nadbytečnost. Pokud takto soud nepostupuje, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2) Listiny základních práv a svobod (viz nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/09, srov. rovněž rozsudek Nejvyššího právního soudu ze dne 2. 4. 2009, č. j. 7 Azs 25/2009 - 131).

[39] Jak vyplývá ze spisového materiálu, návrh na provedení důkazu výslechem svědka krajský soud zamítl pro nadbytečnost, a to z toho důvodu, že skutečnosti zjištěné z tohoto důkazu by neměly vliv na rozhodnutí soudu ve věci. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem krajského soudu ztotožňuje. Osvětlení sociálních a rodinných poměrů tohoto

svědka by totiž nepřispělo k odlišnému posouzení otázky, zda vycestováním stěžovatelky dojde k porušení čl. 8 Úmluvy způsobem, jenž by si vyžadoval aplikaci § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu.

[40] Konečně k námitce stěžovatelky, že krajský soud nepřiznal jejímu tehdejšímu druhovi postavení osoby zúčastněné na řízení, Nejvyšší správní soud uvádí, že ji vyhodnotil jako nepřípustnou, neboť k jejímu podání nebyla stěžovatelka oprávněna. S odkazem mj. na své usnesení ze dne 15. 12. 2005, č. j. 1 Azs 155/2004 - 47 (publ. pod č. 1535/2008 Sb. NSS), Nejvyšší správní soud konstatuje, že osoba zúčastněná na řízení hájí svá vlastní práva, která mohou být rozhodnutím orgánu veřejné správy (resp. jeho nevydáním) dotčena, a to i přesto, že zájmy osoby zúčastněné na řízení mohou být v jednotlivém případě shodné se zájmy účastníka.

V. Shrnutí a náhrada nákladů řízení

[41] Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, neboť nezjistil naplnění kasačních důvodů, které stěžovatelka v kasační stížnosti označila [§ 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s.].

[42] Ačkoliv Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že soužití nesezdaných párů by za určitých okolností bylo možné podřadit pod definici rodinného života, v dané věci bylo podstatné, že stěžovatelka neunesla důkazní břemeno ve věci svého tvrzení, že svoji žádost o mezinárodní ochranu nepodala pouze s úmyslem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Neprokázala totiž, že by jejím vycestováním došlo k takovému zásahu do jejího rodinného života, který by odůvodňoval udělení doplňkové ochrany (§ 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu).

[43] O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný v řízení plně úspěšný sice byl, nicméně mu nevznikly náklady řízení nad rámec jeho činnosti.

[44] Stěžovatelce byl právním zástupcem pro řízení o kasační stížnosti ustanoven advokát; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 7, § 120 s. ř. s.). V daném případě nicméně z obsahu spisu plyne, že ustanovený zástupce neučinil žádný úkon právní služby, žádné výdaje mu tudíž nevznikly a nenáleží mu ani právo na odměnu.

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

V Brně dne 6. srpna 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu