ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **O. K.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2008, č. j. OAM-46/VL-07-11-2008, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 2. 2010, č. j. 61 Az 11/2008 – 27,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 2. 2010, č. j. 61 Az 11/2008 - 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 31. 1. 2008, č. j. OAM-46/VL-07-11-2008, zamítl žalovaný žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany podle § 16 odst. 1 písm. f) 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“), jako zjevně nedůvodnou. Skutečnosti uváděné žadatelem, tj. problémy s kriminálními živly, obavy z vlivu politického činitele, jehož manželku žalobce jako policista stíhal, a úsilí legalizovat další pobyt v ČR nelze podle žalovaného podřadit důvodům pro udělení azylu. Problémy s příslušníky organizovaného zločinu či politikem – soukromými osobami – byly způsobeny jejich úsilím pomstít se za domnělé příkoří spáchané na nich v rámci pracovních povinností žalobce a pouze omezenou činností samotného žadatele projevenou směrem k ukrajinským kompetentním orgánům. Žalobcem vylíčené potíže tedy nijak nesouvisí s taxativně vyjmenovanými důvody udělení azylu. Vzhledem k době strávené na území ČR (od roku 2002) a okolnostem, za nichž došlo k podání opakované žádosti o mezinárodní ochranu

(poté, co zde byl žalobce fyzicky napaden a zbit neznámými osobami) považoval žalovaný žádost za účelovou.

Žalobce v souvislosti se svým návratem do vlasti zmínil možné problémy se soukromými osobami, o jiných obavách nehovořil. Správní orgán proto konstatoval, že žalobce neuvedl žádnou ze skutečností, kterou by bylo možno podřadit vážné újmě ve smyslu zákona o azylu, a nedospěl proto k závěru, že by mu hrozilo nebezpečí vážné újmy z některého z důvodů uvedených v § 14a zákona o azylu.

Na základě podané žaloby Krajský soud v Ostravě rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud přisvědčil rozhodnutí žalovaného podle § 12 zákona o azylu, jako důvodnou však shledal námitku, podle níž žalovaný nesprávně posoudil věc podle § 14a zákona o azylu. V této souvislosti žalobce uvedl, že v případě návratu do země původu mu hrozí vážná újma ve formě nelidského a ponižujícího zacházení; že bude z jakýchkoliv účelových důvodů uvězněn. Je přitom všeobecně známo, že podmínky ve věžeňských zařízeních a Ukrajině nesplňují ani základní životní podmínky, nehledě na to, že žalobce jako bývalý policista bude vystaven ohrožujícímu jednání jak ze strany zaměstnanců věžeňského zařízení, tak i ze strany samotných vězňů.

Zákon o azylu ve znění účinném do 31. 8. 2006 dával v § 16 správnímu orgánu oprávnění zamítnout žádost o azyl jako zjevně nedůvodnou. V § 28 dále zákon stanovil, že pokud bude rozhodnuto o neudělení azylu nebo odnětí azylu, ministerstvo v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování (§ 91). Tato ustanovení byla v dřívější době vykládána tak, že pokud jsou splněny podmínky uvedené v § 16 zákona o azylu, není již třeba v takovém případě rozhodovat o tom, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování. Předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu byla však překonána rozhodnutím rozšířeného senátu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 Azs 96/2006 - 80, kde je konstatováno, že § 28 zákona o azylu ve znění účinném do 31. 8. 2006 je nutno vyložit tak, že pojem „rozhodnutí o neudělení nebo odnětí azylu“ zahrnuje také rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16. V tomto případě byl správní orgán povinen rozhodnout též o překážce vycestování.

Z uvedeného krajský soud dovodil, že žalovaný měl v projednávaném případě povinnost ve výroku svého rozhodnutí vyslovit a v odůvodnění tohoto rozhodnutí se přesvědčivě vypořádat s otázkou, zda v případě žalobce neexistují skutečnosti, které by zakládaly povinnost aplikovat § 14a zákona o azylu v platném znění. Pokud se tedy žalovaný v napadeném rozhodnutí touto otázkou vůbec nezabýval (v odůvodnění rozhodnutí se toliko konstatuje, že žalobce neuvedl žádnou skutečnost svědčící pro hrozbu nebezpečí vážné újmy z některého z důvodů uvedených v § 14a zákona o azylu), učinil tím své rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Proto jej krajský soud zrušil, když se žalovaný nevypořádal ani s žalobní námitkou týkající se absence výroku o neudělení azylu dle § 14a zákona o azylu.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu právního (dále jen „s. ř. s.“). K prvně jmenovanému kasačnímu důvodu (nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem) uvedl, že rozhodoval v souladu

s § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu a vycházel zcela z tvrzení žalobce, která tento uvedl v průběhu správního řízení. Stěžovatel respektoval ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 8. 1. 2004, sp. zn. 2 Azs 60/2003, podle kterého je rozsah dokazování ve správním řízení v azylových věcech dán obsahem podané žádosti. Žalobce v průběhu správního řízení zmiňoval pouze problémy se soukromými osobami, nazývanými kriminální živly, obavy z vlivu politického činitele, jehož manželku stíhal, a snahu o legalizaci pobytu na území ČR. Stěžovatel se proto při aplikaci zákona řídil judikaturou vymezeným pravidlem, že rozsah zjišťování skutkového stavu věci v řízení o udělení azylu je určován tvrzením žadatele (rozsudek ze dne 20. 1. 2005, sp. zn. 4 Azs 111/2005). Soud podle stěžovatele nerespektoval § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť připustil žalobcovo tvrzení, uvedené až v doplnění žaloby, i když jej měl podle stěžovatele odmítnout jako nepřípustné novum. Z faktu, že o svém možném uvěznění nehovořil před správním orgánem, i když se jednalo o skutečnosti v té době již údajně existující, vyplývá podle stěžovatele důvodné podezření z účelovosti a nevěrohodnosti uvedeného tvrzení. Stěžovatel je přesvědčen, že je jeho rozhodnutí odůvodněno plně v souladu se zákonem.

Nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů je pak podle stěžovatele závěr soudu o situaci ve vězeňských zařízeních na Ukrajině. Bez jakékoliv argumentační opory a v rozporu s informacemi o zemi původu, které jsou správnímu orgánu i soudu známy z úřední činnosti, soud autoritativně konstatoval, že je všeobecně známo, že podmínky ve vězeňských zařízeních na Ukrajině nesplňují ani základní životní podmínky, nehledě na to, že žalobce jako bývalý policista bude vystaven ohrožujícímu jednání jak ze strany zaměstnanců vězeňského zařízení, tak i ze strany samotných vězňů. Tento závěr soudu nemá oporu ve spise ani v informacích o zemi původu, které pro nadbytečnost a s ohledem na právní kvalifikaci případu nebyly v daném případě použity, a vychází pouze z nepodložených a účelových tvrzení žalobce. V postupu soudu spatřuje stěžovatel nepřijatelný subjektivismus, který způsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku. Označením doplňkové ochrany za azyl *(„neudělení azylu dle § 14a zákona o azylu“)* zatížil soud své rozhodnutí navíc nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost.

Za nepřípustnou retroaktivitu považuje stěžovatel odkaz soudu na rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. 1 Azs 96/2006, neboť správní rozhodnutí bylo vydáno již dne 31. 1. 2008. Bez ohledu na to je stěžovatel toho názoru, že jeho rozhodnutí není s tímto rozhodnutím Nejvyššího správního soudu v rozporu.

Kasační stížnost podle stěžovatele svým významem podstatně přesahuje jeho vlastní zájmy, neboť se jedná o zásadní pochybení, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Krajský soud podle něj nerespektoval jasnou a ustálenou soudní judikaturu a hrubě pochybil při výkladu práva.

Při rozhodování o kasační stížnosti stěžovatele musel nejprve Nejvyšší správní soud posoudit, zda jsou splněny podmínky řízení. Předně tak zkoumal, je-li kasační stížnost přijatelná ve smyslu ust. § 104a s. ř. s., tedy zda svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Vycházel přitom z precedentního usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS. Podle tohoto usnesení je kasační stížnost přijatelná v těchto typových případech:

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

2) kasační stížnost se týká *právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně*. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu;

3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní odklon*, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně;

4) další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele*.

O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud:

a) Krajský soud ve svém rozhodnutí *nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu* a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu;

b) krajský soud *v jednotlivém případě hrubě pochybil* při výkladu hmotného či procesního práva.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že o případ uvedený pod bodem 4 a) i b) se jedná v projednávané věci, a kasační stížnost tak shledal **přijatelnou ve smyslu § 104a s. ř. s.**

Ustanovení § 28 odst. 2 zákona o azylu ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí žalovaného znělo takto: *„Neshledá-li ministerstvo důvody k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany, odůvodní své rozhodnutí ve vztahu k oběma formám mezinárodní ochrany“.*

Ustanovení § 28 ve znění účinném do 31. 8. 2006 znělo takto: *„Pokud bude rozhodnuto o neudělení nebo odnětí azylu, ministerstvo v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování (§ 91)“.*

Po posouzení věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **je důvodná.**

Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné opakovat zde, jakým vývojem prošla právní úprava zákona o azylu (zejména změny spojené s novelou provedenou zákonem č. 165/2006 Sb.), jakož ani vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu s těmito změnami související (odkázat lze namátkou na rozsudky ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, publ. pod č. 1724/2008 Sb. NSS, ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 Azs 28/2008 - 68, publ. pod č. 1840/2009 Sb. NSS, či ze dne 28. 7. 2009, č. j. 5 Azs 40/2009 - 74, www.nssoud.cz). Za rozhodné pro posouzení věci považuje Nejvyšší správní soud to, že krajský soud v daném případě opřel své rozhodnutí o judikát, který interpretoval § 28

zákona o azylu ve znění účinném do 31. 8. 2006, tedy včetně závěrů zde učiněných ve vztahu k překážce vycestování, a to za situace kdy správní orgán rozhodoval dne 31. 1. 2008, tedy bez mála rok a půl po nabytí účinnosti zákona č. 165/2006 Sb., který nahradil institut překážky vycestování institutem doplňkové ochrany. Již rok před vydáním napadeného rozsudku přitom Nejvyšší správní soud vyložil novelou zakotvené nové ustanovení § 28 odst. 2 zákona o azylu takto: „*... 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 přesvědčivě vypořádat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany. Nepostačí totiž pouhé zdůvodnění toho, že byly splněny podmínky § 16 odst. 2 zákona o azylu – jestliže byla žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta jako zjevně nedůvodná, nedošlo ve smyslu § 28 odst. 2 zákona o azylu k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany. Podle téhož ustanovení má v tomto případě správní orgán povinnost své rozhodnutí zdůvodnit ve vztahu k oběma formám ochrany: zatímco však odůvodnění ve vztahu k neudělení azylu postrádá smysl tam, kde nejsou žádné azylově relevantní důvody tvrzeny, s otázkou doplňkové ochrany má správní orgán povinnost se vypořádat vždy a sám z úřední povinnosti zjistit (ze zpráv o zemi původu a jemu dostupných databází), zda skutečně žadateli nehrozí závažná újma v případě návratu do země původu*“. (podle rozsudku ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, www.nssoud.cz.) Zavázal-li proto krajský soud stěžovatele rozhodnout o doplňkové ochraně ve výroku rozhodnutí, za situace kdy stěžovatel rozhodoval podle § 16 zákona o azylu, je takový právní názor v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Z výše uvedeného vyplývá, že krajský soud v daném případě podřadil zjištěný skutkový stav nesprávné právní normě, a tvrzený důvod podle 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je tudíž naplněn.

Přisvědčit je pak třeba rovněž kasační námitce, podle níž soud bez jakékoliv opory ve spise konstatoval, že poměry v ukrajinských věznicích „*nesplňují základní životní podmínky*“. K tomu považuje Nejvyšší správní soud za nutné předně uvést, že možné účelové uvěznění tvrdí žalobce poprvé teprve v žalobě a nelze proto důvodně vytýkat stěžovateli, že tuto skutečnost ve svém rozhodnutí nezohlednil. Jak již dříve Nejvyšší správní soud judikoval, „*žalobce zajisté nemůže účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně, může však bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl*“ (podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, publ. pod č. 1742/2009 Sb. NSS). Výše uvedené však neznamená, že by soud nebyl oprávněn se tímto žalobcovým tvrzením zabývat. Jak vyplývá z rozsudku zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2007, č. j. 9 Azs 23/2007 - 64, publ. pod č. 1336/2007 Sb. NSS, je zásadou *non-refoulment* vázán ten státní orgán, před kterým vyšla skutečnost zakládající možný konflikt s čl. 33 Ženevské úmluvy najevo poprvé. Bylo tedy na krajském soudu, aby konfrontoval tvrzení o možném účelovém uvěznění žalobce se zprávami o situaci na Ukrajině (které nepochybně měly být součástí správního spisu – srov. výše citovaný rozsudek sp. zn. 1 Azs 107/2008) a zodpověděl otázku, zda existuje v žalobcově případě skutečné nebezpečí (k pojmu “*real risk*“ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č. j. 2 Azs 71/2006 - 82, www.nssoud.cz) účelového uvěznění z důvodů, které žalobce uvedl, tj. obvinění manželky politika v trestním řízení, resp. zda by takové

uvěznění představovalo hrozbu nelidského či ponižujícího zacházení. Z veřejně dostupných informací o situaci na Ukrajině přitom rozhodně nevyplývá, že by bylo možné předmětné tvrzení žalobce vyloučit *à prioiri* jako nereálné (srov. zprávu Ministerstva zahraničních věcí USA o dodržování lidských práv na Ukrajině za rok 2009 ze dne 11. 3. 2010, zejm. Sekce 1 body a), b) a d), dostupnou na http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136063.htm).

Rovněž důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., spočívající v jiné vadě řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, je tak v projednávaném případě naplněn.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení tedy znovu posoudí, nakolik je napadené správní rozhodnutí v souladu s aktuální judikaturou Nejvyššího správního soudu, pokud jde o rozhodnutí podle § 14a zákona o azylu (k uvedenému srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2008, č. j. 3 Azs 48/2008 - 57, www.nssoud.cz), a vypořádá se s otázkou, zda hypotetické účelové uvěznění žalobce lze považovat za „*skutečné nebezpečí vážné újmy*“ ve smyslu tohoto zákonného ustanovení. V novém rozhodnutí rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 9. června 2010

JUDr. Jaroslav Vlašín

předseda senátu