

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D., JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D., JUDr. Marie Turkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **O. M.,** proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2009, č. j. 46 Az 40/2009 – 16,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobkyni se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 5. 6. 2009, č. j. OAM-161/LE-BE03-BE03-2009, byla zamítnuta žádost žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobkyně podala žádost o mezinárodní ochranu až poté, co jí bylo uděleno v pořadí již druhé správní vyhoštění rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorátu cizinecké policie Znojmo ze dne 26. 5. 2009, č. j. CPBR-6205-20/ČJ-2009-064068-SV. Za důvod svého odchodu z Ukrajiny přitom žalobkyně podle žalovaného uvedla pouze možnost vydělat si

v České republice a dostudovat zde, tedy skutečnosti z hlediska zákona o azylu irelevantní. Žalovaný proto dospěl k názoru, že žalobkyně podala žádost pouze s cílem vyhnout se vyhoštění z České republiky.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou podanou dne 25. 6. 2009 u Krajského soudu v Praze, který shledal žalobu důvodnou a rozsudkem ze dne 29. 9. 2009, č. j. 46 Az 40/2009 - 16, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku se krajský soud ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobkyně podala žádost o mezinárodní ochranu pouze s cílem vyhnout se vyhoštění z území České republiky. S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008-48, publikovaný pod č. 1724/2008 Sb.NSS, uvedl, že žalobkyně naplnila všechny podmínky třístupňového testu, jejichž splnění je nezbytné k zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Krajský soud nicméně konstatoval, že žalovaný pochybil, pokud se v odůvodnění rozhodnutí nezabýval otázkou možné vážné újmy, která mohla žalobkyni hrozit v případě návratu do země původu, neboť i v případě zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost je žalovaný povinen se přesvědčivě vypořádat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a zrušil je.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jíž opírá o kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel má za to, že rozhodl zcela v souladu s § 16 odst. 2 zákona o azylu. Toto ustanovení bylo do zákona o azylu vtěleno jako prostředek k zabránění zneužívání azylové procedury. Závěr krajského soudu, že v případě zamítnutí žádosti podle § 16 odst. 2 zákona o azylu je třeba posuzovat i naplnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany, podle stěžovatele odporuje zákonu. Povinnost zkoumat existenci hrozby vážné újmy ukládá zákon o azylu pouze v případě zjevné nedůvodnosti podle § 16 odst. 1 písm. e) a f) zákona o azylu. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce, aby nebezpečí vážné újmy bylo posuzováno i při zamítnutí žádosti podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, nepochybně by tento požadavek učinil součástí textu zákona o azylu. Stěžovatel se domnívá, že se nejedná o naplnění zásady *non-refoulement*. V této souvislosti poukázal též na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 3 Azs 32/2009 - 42, a ze dne 2. 9. 2009, č. j. 3 Azs 37/2009 - 55, obě dostupná na www.nssoud.cz. Dále uvedl, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje rozkol, pokud jde o otázku posuzování podmínek pro udělení doplňkové ochrany v případě zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, přičemž poukázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2009, č. j. 4 Azs 51/2009 - 65, www.nssoud.cz. Dle stěžovatele je proto nutno judikaturu Nejvyššího správního soudu sjednotit.

Zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle § 16 odst. 2 zákona o azylu neznamená okamžitý výkon uloženého správního vyhoštění. Jedná se toliko o konstatování snahy žadatele odvrátit hrozící správní vyhoštění prostřednictvím zjevně nedůvodné žádosti o mezinárodní ochranu, což je zneužitím azylové procedury. U žadatelů, jejichž žádost byla zamítnuta pro zjevnou nedůvodnost, je zásada *non-refoulement*

naplněna v rámci řízení o správním vyhoštění při posuzování důvodů znemožňujících vycestování podle § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Pokud by o stejné věci stěžovatel rozhodoval i v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, jednalo by se o nežádoucí duplicitu. Posuzování existence hrozícího nebezpečí vážné újmy v rámci řízení o správním vyhoštění pokládá stěžovatel za konformní s právem Evropské unie. Podle stěžovatele je namístě učinit judikaturní odklon, neboť dosavadní judikatura, zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008-78, www.nssoud.cz, neobsahuje názor Nejvyššího správního soudu na duplicitu posuzování existence hrozby nebezpečí vážné újmy podle § 14a zákona o azylu a § 179 zákona o pobytu cizinců. Judikatura nereflektuje ani existenci závazného stanoviska podle § 120a zákona o pobytu cizinců, jehož prostřednictvím se správní orgán vypořádává s povinností dodržovat zásadu *non-refoulement*.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 8. 4. 2010 uvedla, že § 16 odst. 2 zákona o azylu je třeba interpretovat tak, že pouze dává stěžovateli pravomoc za stanovených podmínek žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou zamítnout. Toto ustanovení musí stěžovatel posuzovat v kontextu s § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu a zkoumat, zda případné vycestování cizince nebude v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, např. s pravidlem *non-refoulement*. Dospěje-li k závěru, že vycestování není v rozporu s mezinárodními závazky, může za stanovených podmínek žádost zamítnout pro zjevnou nedůvodnost. V odůvodnění rozhodnutí však musí své závěry řádně odůvodnit. Pokud jde o kasační námitku týkající se vztahu mezi posuzováním existence nebezpečí vážné újmy podle § 14a zákona o azylu a podle § 179 zákona o pobytu cizinců, nejedná se dle žalobkyně o dvojí posuzování téže věci. Uvedená řízení se podstatně liší z hlediska svého předmětu, způsobu zahájení i správního aktu, který je jeho výsledkem. Závazné stanovisko je pozitivním správním aktem, naproti tomu rozhodnutí podle § 16 odst. 2 zákona o azylu je správním aktem negativním. Žalobkyně přitom poukázala na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 2000, č. j. 22 Ca 58/2000 - 31, zveřejněný v časopise Soudní judikatura ve věcech správních pod č. 849/2001, s. 371, podle něhož *„[v] řízení zahajovaném na návrh mohou materiální právní moci nabýt pouze pozitivní správní rozhodnutí, zatímco negativní správní rozhodnutí nabývají pouze formální právní moci. Negativní rozhodnutí tak nebrání správnímu orgánu v provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí v téže věci*“.

V replice ze dne 14. 4. 2010 stěžovatel uvedl, že Nejvyšší správní soud provedl judikatorní odklon, kterým se dostal do rozporu s předchozí judikaturou. Nezabýval se ovšem skutečností, že zásada *non-refoulement* je u zjevně nedůvodných žádostí podle § 16 odst. 2 zákona o azylu naplněna v rámci řízení o správním vyhoštění. Skutečnost, že posuzování důvodů pro udělení doplňkové ochrany je vyloučeno v případě zjevně nedůvodných žádostí, vedla zákonodárce k tomu, že v zákoně o pobytu cizinců zakotvil § 179.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.) a jedná

za něj zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním, vyžadovaným podle zvláštních zákonů pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Výklad zákonného pojmu „přesah vlastních zájmů stěžovatele", který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaném pod č. 933/2006 Sb.NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení 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 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 hmotně-právního postavení stěžovatele.*

Stěžovatel se domníval, že přijatelnost je dána proto, že je judikatura Nejvyššího správního soudu rozporná v otázce, zda zkoumat důvody pro udělení doplňkové ochrany při posuzování žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, případně je podle stěžovatele v této otázce nutný judikatorní odklon. Dalším důvodem pro přijatelnost je podle stěžovatele to, že dosud nebyla judikaturou plně řešena otázka vztahu § 179 zákona o pobytu cizinců a § 14a zákona o azylu.

V rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 - 59, publikovaném pod č. 1143/2007 Sb. NSS, zdejší soud dovodil, že kasační stížnost může být přijatelná i v případě, je-li podána ministerstvem vnitra, a pokud je tato přijatelnost dána zásadním pochybením krajského soudu, nezkoumá se možný dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele (ministerstva). Zdejší soud v tomto rozsudku konstatoval, že *„respektování právního názoru krajského soudu ministerstvem v dalším řízení jistě může mít dopad i na postavení žadatele o azyl i na aplikaci zákona v obdobných azylových případech"*. K možnému dopadu na postavení žadatelů o mezinárodní ochranu a na aplikaci zákona v obdobných případech přihlédl zdejší soud při posuzování přijatelnosti i v tomto případě.

Nejvyšší správní soud neshledal test přijatelnosti úplně přiléhavým pro nyní řešenou situaci. V dané věci je třeba jednoznačně vyřešit otázku opakovaně namítanou stěžovatelem, že ministerstvo vnitra se zabývá otázkou hrozící vážné újmy v závazném

stanovisku vydávaném v řízení o správním vyhoštění (§ 120a a § 179 zákona o pobytu cizinců), a tudíž je nadbytečné se jí zabývat znovu v řízení o mezinárodní ochraně (§ 14a zákona o azylu), když zamítá žádost jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Zdejší soud doposud vždy tuto námitku stěžovatele odmítl s kusou argumentací (srov. usnesení ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 Azs 30/2009 - 50, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 5 Azs 7/2010 - 131, nebo ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 Azs 14/2010 - 73, vše dostupné na www.nssoud.cz). Vzhledem k tomu, že ministerstvo vnitra svůj právní názor i nadále zastává a používá jej ve všech obdobných situacích, řádně odůvodněné meritorní rozhodnutí s vyjádřením právního názoru Nejvyššího správního soudu je v zájmu velké skupiny žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří se nacházejí v obdobné situaci jako žalobce. Proto shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost přijatelnou, byť z důvodu, který nelze podřadit pod výše uvedený test přijatelnosti.

Nejvyšší správní soud po té posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zároveň zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Předmětem kasační stížnosti je otázka posuzování doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu v případě zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu.

Pro tuto právní otázku je relevantní mj. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 Azs 96/2006 - 80, publikované pod č. 1839/2009 Sb.NSS, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že *„ustanovení § 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 (§ 16 zákona). V tomto případě byl správní orgán povinen rozhodnout též o překážce vycestování“*. Rozšířený senát v tomto rozhodnutí zvrátil dosavadní judikaturu správních soudů, podle níž nebyl správní orgán při vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl jako zjevně nedůvodné povinen rozhodnout výrokem o překážkách vycestování. S ohledem na skutečnost, že institut překážek vycestování byl od 1. 9. 2006 ze zákona o azylu odstraněn a „nahrazen“ institutem doplňkové ochrany, je zřejmé, že po této novele má správní orgán povinnost zabývat se namísto překážek vycestování doplňkovou ochranou. To ostatně vyplývá již z výroku jeho rozhodnutí, jímž podle § 16 zákona o azylu zamítá „žádost o udělení mezinárodní ochrany“ jako zjevně nedůvodnou, musí ho tedy náležitě odůvodnit z hlediska obou forem mezinárodní ochrany, tj. jak azylu, tak doplňkové ochrany. K tomu také již dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, publikovaném pod č. 1724/2008 Sb.NSS a v rozsudku ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, www.nssoud.cz, proti nimž se stěžovatel svou kasační stížností vymezuje.

Byla by absurdní představa, že by správní orgán byl oprávněn výrokem svého rozhodnutí zamítnout žádost o udělení mj. doplňkové ochrany jako zjevně nedůvodnou, aniž by se v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádal s tím, proč je tato žádost z hlediska doplňkové ochrany zjevně nedůvodná. Výrok rozhodnutí správního orgánu musí mít vždy náležitou oporu v jeho odůvodnění. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud ve

zmiňovaném rozsudku ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, *„[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.*" V případě zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu podle § 16 odst. 2 zákona o azylu je přitom nutno v rámci třetího bodu testu posuzovat podmínky pro udělení obou forem mezinárodní ochrany, tj. azylu i doplňkové ochrany (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 Azs 14/2010 - 54, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2009, č. j. 5 Azs 53/2009 - 75, oba dostupné na www.nssoud.cz). Jinými slovy, žádost o udělení mezinárodní ochrany je zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 2 zákona o azylu pouze tehdy, pokud je zjevně nedůvodná jak z hlediska azylu, tak i z hlediska doplňkové ochrany. Je povinností správního orgánu v každém konkrétním případě vážit, zda žadatel v žádosti o udělení mezinárodní ochrany neuvedl důvody, které jsou relevantní z hlediska azylu či doplňkové ochrany, nebo zda žádost podal pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání či předání k trestnímu stíhání do ciziny. Při tomto uvážení je přitom v rámci třetího bodu výše uvedeného testu třeba přihlédnout ke všem relevantním okolnostem daného případu, a to nejen k době, která uplynula od chvíle, kdy žadatel přicestoval, do chvíle, kdy podal žádost o mezinárodní ochranu, ale také k věrohodnosti jeho tvrzení o důvodech žádosti o mezinárodní ochranu a k relevanci tvrzené hrozby vzhledem k informacím o zemi původu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2009, č. j. 5 Azs 48/2009 - 95, rozsudek ze dne 31. 7. 2009, č. j. 5 Azs 31/2009 - 67, rozsudek ze dne 23. 7. 2009, č. j. 5 Azs 42/2009 - 58, rozsudek ze dne 10. 7. 2009, č. j. 5 Azs 39/2009 - 75, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, *„**§ 16 odst. 2 zákona o azylu tudíž nelze vykládat jako další vylučující klauzuli**; vylučující klauzule jsou taxativně vymezeny v čl. 12 a 17 kvalifikační směrnice (v zákoně o azylu pak v § 15 a § 15a) a rozšíření důvodů pro vyloučení z mezinárodní ochrany by bylo v rozporu s komunitárním právem*" (důraz doplněn NSS). Samotná skutečnost, že žadateli o mezinárodní ochranu hrozí vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny a že mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, než tak skutečně učinil, tedy nezbavuje správní orgán povinnosti posoudit, zda žadatelem uváděné skutečnosti neodůvodňují udělení některé z forem mezinárodní ochrany, tj. azylu či doplňkové ochrany, byť by se tak mělo dít ve zrychleném řízení podle § 16 zákona o azylu. Správní orgán je povinen se řádně vypořádat v rámci třetího bodu testu s otázkou, zda žádost o mezinárodní ochranu byla podána z důvodů relevantních z hlediska azylu nebo doplňkové ochrany, či zda byla podána „pouze" s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny.

Jak plyne z obsahu správního spisu, žalobkyně jako důvod své žádosti uvedla mj. skutečnost, že by jí v případě návratu domů hrozily problémy ze strany osoby, která jí půjčila peníze na cestu do České republiky. Přestože se jedná o tvrzené nebezpečí ze strany soukromé osoby, potenciálně mohou být i takové skutečnosti při splnění podmínek § 2 odst. 8 ve spojení s § 14a odst. 2 zákona o azylu důvodem pro udělení doplňkové ochrany

(srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2008, č. j. 3 Azs 48/2008 - 57, www.nssoud.cz, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2006, č. j. 2 Azs 66/2006 - 52, publikovaný pod č. 1066/2007 Sb.NSS). Stěžovatel se proto měl s tímto tvrzením žalobkyně řádně vypořádat z hlediska možných důvodů pro udělení doplňkové ochrany (pokud jde o azyl, chybí zde zjevně spojitost s důvody pronásledování taxativně vymezenými v § 12 zákona o azylu) a teprve poté měl učinit závěr o tom, zda žalobkyně podala žádost „pouze“ s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. S ohledem na shora uvedené se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit se závěrem krajského soudu, že v posuzovaném případě byly naplněny všechny podmínky třístupňového testu, jejichž splnění je nezbytné k zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Zda byla naplněna i třetí podmínka testu, prozatím není možné posoudit právě v důsledku toho, že se stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí nevypořádal s otázkou doplňkové ochrany, čímž zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. V tomto ohledu je tedy třeba také korigovat závěry krajského soudu. Jeho pochybení však nemohlo mít vliv na správnost jeho celkového závěru o tom, že pokud se stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí nezabýval otázkou doplňkové ochrany, zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

Pokud jde o namítanou duplicitu posuzování nebezpečí vážné újmy podle § 14a zákona o azylu a podle § 179 zákona o pobytu cizinců, Nejvyšší správní soud znovu připomíná, že se obdobně formulovanou kasační námitkou již zabýval v jiných právních věcech, přičemž opakovaně dospěl k závěru, že ji nelze přisvědčit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 Azs 14/2010 - 73, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2010, č. j. 8 Azs 3/2010 - 61, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 Azs 30/2009 – 50, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 5 Azs 7/2010 - 131, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Skutečnost, že stěžovatel vydal o důvodech znemožňujících vycestování závazné stanovisko v rámci řízení o správním vyhoštění, jej nezbavuje povinnosti uložené mu v § 28 odst. 2 zákona o azylu odůvodnit své rozhodnutí ve vztahu k oběma formám mezinárodní ochrany, tedy i ohledně doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu. V případě institutu doplňkové ochrany se nejedná pouze o promítnutí zásady *non-refoulement* do českého právního řádu, ale především o transpozici 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“). Podle čl. 18 kvalifikační směrnice přizná členský stát status podpůrné (tj. doplňkové) ochrany státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti splňující podmínky pro její získání. Neudělení doplňkové ochrany osobě, která splňuje podmínky jejího udělení, by tedy bylo porušením unijního práva. V této souvislosti je nutno opět zdůraznit, že § 16 odst. 2 zákona o azylu nelze vykládat jako další hmotněprávní vylučující klauzuli (tou jsou v návaznosti na kvalifikační směrnici pouze ustanovení § 15 a § 15a zákona o azylu), nýbrž toliko jako procesní prostředek k zefektivnění a urychlení řízení o žádostech v těch případech, kdy je pravděpodobné, že žádost byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání či předání k trestnímu stíhání do ciziny. Tento předpoklad je ovšem třeba v daném

řízení také ověřit, a to z hlediska obou forem mezinárodní ochrany – azylu i doplňkové ochrany.

Podle čl. 8 směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice“) jsou členské státy povinny zajistit, aby rozhodující orgán rozhodl o žádostech o azyl po přiměřeném posouzení. Vzhledem k tomu, že Česká republika využila možnost stanovit jednotné řízení jak pro udělování azylu, tak i pro udělování doplňkové ochrany, uplatní se v souladu s čl. 3 odst. 3 procedurální směrnice požadavky přiměřeného posouzení v celém řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, tedy i při posuzování podmínek pro udělení doplňkové ochrany. Toto přiměřené posouzení žádosti se musí dostat žadateli i v případech, kdy, jak již Nejvyšší správní soud uvedl v citovaném rozsudku ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, čl. 23 odst. 4 ve spojení s čl. 28 odst. 2 procedurální směrnice umožňuje členským státům stanovit zrychlené řízení pro zjevně nedůvodné žádosti, a to mj. v případech, kdy žadatel nepodal žádost bez zjevného důvodu dříve, i když k tomu měl příležitost nebo pokud podal svou žádost pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o vyhoštění. Právě těchto ustanovení procedurální směrnice využila Česká republika pro institut zjevně nedůvodných žádostí dle § 16 odst. 2 zákona o azylu, nicméně i v tomto zrychleném řízení se musí, jak již bylo řečeno, dostat přiměřeného posouzení tvrzeným důvodům pro udělení azylu i doplňkové ochrany.

Přitom je třeba vycházet z toho, že zákon o azylu nezprošťuje ani pro řízení podle § 16 odst. 2 zákona o azylu správní orgán povinnosti provést se žadatelem osobní pohovor (§ 23 zákona o azylu). Česká republika totiž nevyužila možnost, kterou jí poskytoval čl. 12 odst. 2 písm. c) ve spojení s čl. 23 odst. 4 písm. j) procedurální směrnice, zavést ve vnitrostátní úpravě výjimku z povinnosti provádět osobní pohovor mj. pro případy žádostí podaných pouze proto, aby žadatel pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o vyhoštění. Požadavky na obsah a formu osobního pohovoru stanoví čl. 13 procedurální směrnice. Účelem osobního pohovoru je především zjištění všech skutečností relevantních z hlediska posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Žadateli musí být při pohovoru dána možnost věrohodným způsobem uvést skutečnosti, o něž opírá svou žádost, aby měl možnost unést důkazní břemeno, které je na něj v rámci řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany kladeno (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 - 70, publikovaný pod č. 1749/2009 Sb.NSS). Na rozdíl od zákona o azylu však zákon o pobytu cizinců nestanoví, aby byl v řízení o správním vyhoštění obligatorně veden osobní pohovor, při němž by mohla osoba, jíž hrozí vyhoštění, podrobně rozvést veškeré skutečnosti svědčící o tom, že jí v případě návratu do země původu hrozí nebezpečí vážné újmy. Tím jí je ovšem ztížena možnost uvést konkrétní důvody, které jí znemožňují vycestování. Rovněž z tohoto důvodu nelze vydání závazného stanoviska podle § 120a zákona o pobytu cizinců o případných důvodech znemožňujících vycestování cizince ztotožňovat s rozhodnutím ve věci doplňkové ochrany, ať již podle § 14a či § 16 zákona o azylu.

Už vůbec pak nelze považovat takové stanovisko ve vztahu k řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany za překážku věci rozhodnuté, jak uváděl stěžovatel. Nejvyšší správní soud se naopak plně ztotožňuje se žalobkyní, že závazné stanovisko správního

orgánu o případných důvodech znemožňujících vycestování cizince vydané v jiném řízení a pro jiný účel, než je řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, samozřejmě nebrání správnímu orgánu posoudit žádost téže osoby o udělení mezinárodní ochrany a o této žádosti také rozhodnout mj. z hlediska doplňkové ochrany, ani neopravňuje správní orgán k tomu se této povinnosti (vydat rozhodnutí mj. o doplňkové ochraně a toto své rozhodnutí řádně odůvodnit) vyhnout. Jiná otázka je, že správní orgán by měl být ve své rozhodovací praxi konzistentní, tedy posuzovat obdobné skutkové okolnosti podle obdobně formulované právní úpravy obdobně jak v řízení o správním vyhoštění, tak v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, to ovšem neznamená, že by, jak již bylo řečeno, v řízení podle zákona o azylu nemohly vyjít najevo nové skutkové okolnosti, které správnímu orgánu nebyly známy v době předcházejícího řízení podle zákona o pobytu cizinců.

Navíc ustanovení § 120a zákona o pobytu cizinců opakované posuzování téže otázky podle zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu výslovně akceptuje. Umožňuje totiž cizincům, u nichž správní orgán shledal v závazném stanovisku nemožnost vycestování z důvodu hrozící vážné újmy (§ 179 zákona o pobytu cizinců), požádat o udělení mezinárodní ochrany podle zákona o azylu (§ 120a odst. 6 zákona o pobytu cizinců), přičemž následně je posuzována i možnost udělení doplňkové ochrany (§ 14a zákona o azylu). Toto ustanovení by se v případě, že by zdejší soud akceptoval výklad stěžovatele, stalo obsoletním. Při pohledu na důvodovou zprávu k původnímu znění § 179 zákona o pobytu cizinců, jakož i na důvodovou zprávu k zákonu č. 165/2006 Sb., jímž se znění § 179 zákona o pobytu cizinců sjednotilo se zněním nového § 14a zákona o azylu a jímž byl zaveden institut závazného stanoviska ministerstva vnitra k důvodům znemožňujícím vycestování, je patrný úmysl zákonodárce naplnit prostřednictvím § 120a a § 179 zákona o pobytu cizinců závazek *non-refoulement* pro všechny případy vyhošťovaných cizinců, nikoli zavést zde samostatné posouzení toho, zda udělit doplňkovou ochranu. Na tom nic nemění skutečnost, že důvody znemožňující vycestování jsou formulovány stejně jako důvody pro udělení doplňkové ochrany. Důvodová zpráva k původnímu znění § 179 uváděla: „*Jedná se o ustanovení, které zabrání nucenému vycestování cizince do země, která je pro něj určitým způsobem nebezpečná.*“ Důvodová zpráva k zákonu č. 165/2006 Sb. uvádí: „*Institut překážek vycestování podle § 91 zákona o azylu se zrušuje a pro futuro se navrhuje nahradit právě doplňkovou ochranou ve smyslu navrhovaného § 14a zákona o azylu, který je naformulován ve stejné šíři jako byly překážky vycestování. V této souvislosti se mění i § 179 zákona o pobytu cizinců na území České republiky, upravující překážky vycestování podle tohoto zákona, a to tak, aby odpovídaly důvodům pro udělení doplňkové ochrany podle zákona o azylu.*“

Mezinárodní závazek *non-refoulement* má Česká republika také vůči osobám, které se rozhodnou o mezinárodní ochranu z nejrůznějších pohnutek nepožádat, ale pocházejí ze zemí, kde by jim potenciálně hrozila vážná újma (pro vysvětlení závazku *non-refoulement* srov. například rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 3. 2006, č. j. 2 Azs 75/2005 - 68 nebo ze dne 14. 6. 2007, č. j. 9 Azs 23/2007 - 64, publikovaný pod č. 1336/2007 Sb.NSS). Těmto cizincům uvedená konstrukce umožňuje pobývat na území České republiky v režimu „*strpění*“ na základě víza uděleného podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, respektive si o mezinárodní ochranu požádat dodatečně.

Co je však zcela zásadní, důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců a důvody pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 zákona o azylu jsou sice vymezeny shodně, odlišný je však obsah ochrany cizince a jeho právní postavení v České republice podle obou institutů. Čl. 24 odst. 2 kvalifikační směrnice stanoví, že členský stát vydá beneficiářům podpůrné (tj. doplňkové) ochrany povolení k pobytu, které má dobu platnosti alespoň 1 rok, čemuž odpovídá § 53a odst. 1 zákona o azylu, podle něhož se beneficiáři doplňkové ochrany udělí oprávnění k pobytu na území na dobu, po kterou mu hrozí vážná újma, nejméně však na 1 rok. Podle § 120a odst. 4 zákona o pobytu cizinců platí, že není-li vycestování cizince možné, policie cizinci udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu, jehož platnost stanoví na 6 měsíců (§ 33 odst. 5 zákona o pobytu cizinců). Pouhé udělení víza za účelem strpění pobytu na dobu 6 měsíců by tedy v případě žadatele o udělení mezinárodní ochrany, kterému hrozí vážná újma, bylo v rozporu s čl. 24 odst. 2 kvalifikační směrnice.

Zásadním způsobem se liší též práva a povinnosti beneficiářů doplňkové ochrany a osob, jimž byla uděleno vízum za účelem strpění pobytu. Kvalifikační směrnice vyžaduje, aby byla beneficiářům doplňkové ochrany přiznána, byť pouze po přechodnou dobu, obdobná práva jako azylantům v oblastech přístupu ke vzdělání (čl. 27), péče o nezletilé osoby bez doprovodu (čl. 30), přístupu k bydlení (čl. 31) a svobody pohybu (čl. 32) a alespoň v omezené míře též práva v oblastech přístupu k zaměstnání (čl. 26), sociální péče (čl. 28) a zdravotní péče (čl. 29). Vnitrostátní právní předpisy České republiky tak zaručují některá z práv v těchto oblastech beneficiářům doplňkové ochrany, aniž by je současně zaručovaly také osobám s vízem za účelem strpění pobytu, případně je těmto osobám přiznávají v menším rozsahu či v závislosti na splnění dalších podmínek, které se na beneficiáře doplňkové ochrany nevztahují. Tak tomu je například v oblasti zaměstnávání, neboť osoba, jíž bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu, může na území České republiky pracovat pouze tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání cizince, zatímco u beneficiáře doplňkové ochrany se povolení k zaměstnání cizince nevyžaduje (§ 89, § 97 a § 98 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti). Pokud jde o dávky pomoci v hmotné nouzi, nemůže mít osoba, jíž bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, narozdíl od beneficiáře doplňkové ochrany nárok na příspěvek na živobytí a na doplatek na bydlení (*a contrario* § 5 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi). Jako osobě pobývající na území České republiky jí lze poskytnout pouze mimořádnou okamžitou pomoc za podmínek stanovených v § 5 odst. 2 až 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Podle § 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, náleží osobě, jíž bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu, dávky státní sociální podpory až ode dne, kterým uplynulo 365 dnů ode dne hlášení k pobytu na území České republiky, zatímco podle § 3 odst. 2 písm. g) zákona o státní sociální podpoře náleží beneficiáři doplňkové ochrany dávky státní sociální podpory bez tohoto omezení. Pokud jde o účast na systému veřejného zdravotního pojištění, poukazuje Nejvyšší správní soud na § 53c zákona o azylu, podle něhož se beneficiář doplňkové ochrany považuje pro účely poskytování zdravotní péče za osobu s trvalým pobytem na území. Podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, jsou tedy beneficiáři doplňkové ochrany účastníky veřejného zdravotního pojištění. Pokud jde o osobu, jíž bylo vydáno vízum za účelem strpění pobytu, stanoví § 48 písm. a) zákona o pobytu cizinců, že se taková osoba považuje pro účely úhrady poskytování zdravotní péče

za osobu požívající dočasné ochrany, pokud nelze zajistit úhradu jiným způsobem. S ohledem na § 32 odst. 2 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, podle něhož se cizinec požívající dočasné ochrany považuje pro účely poskytování zdravotní péče za cizince s povoleným trvalým pobytem, se tedy účastníkem systému veřejného zdravotního pojištění může stát i osoba, jíž bylo vydáno vízum za účelem strpění pobytu. Jak ovšem plyne ze znění § 48 zákona o pobytu cizinců, pojištěncem by se stala pouze v případě, že by nebylo možno zajistit úhradu za poskytnutí zdravotní péče jiným způsobem. Osoba, jíž bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu nemá na rozdíl od beneficiáře doplňkové ochrany přístup ani ke státnímu integračnímu programu (§ 68 až 70 zákona o azylu, čl. 32 odst. 2 kvalifikační směrnice), konkrétně k jazykovým kursům češtiny.

Lze tedy konstatovat, že rozsah práv zaručených osobám, u nichž existují důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců, zcela zjevně nedosahuje standardu práv zaručených beneficiářům doplňkové ochrany. Takové rozlišování mezi žadateli o udělení mezinárodní ochrany by bylo zjevně v rozporu s kvalifikační směrnicí, neboť by těmto žadatelům byl přiznán různý rozsah práv v závislosti na tom, v jakém řízení by bylo o nebezpečí vážné újmy rozhodováno.

Pokud jde o argumentaci stěžovatele týkající se údajného judikatorního rozkolu, konstatuje Nejvyšší správní soud, že ze stěžovatelem uváděných rozhodnutí nelze dovozovat rozkol v judikatuře Nejvyššího správního soudu. O závěru vyplývajícím z již zmiňovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, a ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, podle něhož má stěžovatel povinnost odůvodnit v rozhodnutí podle § 16 odst. 2 zákona o azylu také to, proč považuje danou žádost za zjevně nedůvodnou z hlediska doplňkové ochrany a vypořádat se přitom s relevantními tvrzeními žadatele, není ani v následné judikatuře Nejvyššího správního soudu žádných pochyb. Rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu však byla opakovaně předložena až navazující otázka, kterou se zabýval první senát ve zmiňovaném rozhodnutí ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, totiž zda má krajský soud povinnost přihlédnout k vadě rozhodnutí správního orgánu, jenž se nevypořádal s relevantními tvrzeními žadatele z hlediska doplňkové ochrany, z úřední povinnosti, tj. i v případech, kdy v žalobě není doplňková ochrana vůbec namítána a žaloba se omezuje pouze na otázky azylu. Tato otázka se tedy týká výkladu soudního řádu správního, zejména ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nikoliv výkladu § 16 odst. 2 či jiných ustanovení zákona o azylu. Usnesením ze dne 29. 9. 2009, č. j. 4 Azs 51/2009 - 65, www.nssoud.cz, na které poukazoval stěžovatel, bylo pouze přerušeno řízení o kasační stížnosti právě z toho důvodu, že rozhodnutí v dané věci záviselo na posouzení této sporné otázky rozšířeným senátem. Tak tomu ovšem není v nyní posuzované věci, neboť žalobkyně v řízení před krajským soudem uplatnila žalobní námitku týkající se nesprávné aplikace § 14a zákona o azylu a krajský soud shledal rozhodnutí stěžovatele právě v této otázce nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, pohyboval se tedy v rámci žalobních námitek.

Pokud jde o usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 3 Azs 37/2009 - 55, www.nssoud.cz, nejsou závěry v něm obsažené v posuzované věci relevantní, neboť uvedená věc se týkala posuzování podmínek pro udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu. Konečně stěžovatel poukázal rovněž na usnesení

Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 3 Azs 32/2009 - 42, www.nssoud.cz, v němž se Nejvyšší správní soud vyjádřil k otázce důkazního břemene ležícího na žadateli o udělení mezinárodní ochrany. Přitom v souladu s dosavadní judikaturou uvedl, že *„[ž]adatel může prokázat nejen, že žádost nemohl podat dříve, ale (nezávisle na tom, že ji mohl podat dříve) rovněž, že ji nepodal pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. V tomto případě leží důkazní břemeno výhradně na žadateli*". Ani tento - s ohledem na dikci § 16 odst. 2 zákona o azylu jistě správný - závěr však nezpochybňuje závěry obsažené v judikatuře, na niž bylo výše odkazováno. Jak již Nejvyšší správní soud mnohokrát zdůraznil, řízení ve věcech mezinárodní ochrany je specifické tím, že žadatel nemá ve většině případů jinou možnost jak prokázat tvrzené důvody pro udělení azylu či doplňkové ochrany než svou vlastní věrohodnou výpovědí. Je potom na správním orgánu, aby se s tvrzeními, která žadatel v rámci správního řízení uplatnil, zabýval jak z hlediska jejich věrohodnosti, tak z hlediska toho, zda odůvodňují udělení azylu nebo doplňkové ochrany, a s tímto hodnocením žadatele také náležitě seznámil v odůvodnění svého rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud nemohl argumentaci uváděné stěžovatelem v kasační stížnosti přisvědčit. Zároveň Nejvyšší správní soud neshledal, že by dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu řešila otázky, jež byly předmětem kasační stížnosti, nejednotně, a ani nenalezl důvod, proč by se měl od této judikatury odchýlit, jak ho k tomu vybízel stěžovatel. Vzhledem k tomu, že i krajský soud rozhodl přes nesprávnost některých svých dílčích závěrů z celkového hlediska v souladu s touto judikaturou, posoudil Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, měla by tedy vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně však žádné náklady neuplatnila a vzhledem k tomu, že nebyla v řízení o kasační stížnosti zastoupena, ani ze soudního spisu nevyplývá, že by jí v tomto řízení náklady vznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 17. září 2010

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu