

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové, soudkyň JUDr. Lenky Matyášové, JUDr. Marie Turkové, JUDr. Kateřiny Šimáčkové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **T. I.**, práv. zastoupen Mgr. Lucií Stachovou, advokátkou se sídlem Škroupova 1114/4, 702 00, Ostrava-Moravská Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, poštovní přihrádka 21/OAM, 170 34, Praha 7, o udělení azylu v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 11. 2009, č. j. 61 Az 12/2008 - 88,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 11. 2009, č. j. 61 Az 12/2008 - 88, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Odměna advokátky Mgr. Lucie Stachové, sídlem Škroupova 1114/4, 702 00, Ostrava -Moravská Ostrava, **se určuje** částkou 2400 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Stěžovatel se kasační stížností domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen krajský soud), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 2. 2008, č. j. OAM-116/VL-07-12-2008; tímto bylo o žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany rozhodnuto tak, že je nepřípustná dle ustanovení § 10a písm. e) 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). Zároveň žalovaný řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavil podle ustanovení § 25 písm. i) téhož zákona.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že se soud zcela ztotožnil se závěry žalovaného o tom, že jsou u něj dány důvody pro zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany a že žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany je nepřípustná. Dle stěžovatele krajský soud došel k nesprávnému závěru o tom, že stěžovatel v průběhu řízení nenamítal, že mu na Ukrajině hrozí fyzická likvidace. Stěžovatel však tuto skutečnost namítal a mělo být přezkoumáno, zda u stěžovatele nejsou dány minimálně důvody pro udělení humanitárního azylu dle ustanovení § 14 zákona o azylu, případně pro udělení doplňkové ochrany dle ustanovení § 14a zákona o azylu. Ani žalovaný ani krajský soud dostatečně nezjišťovali aktuální podmínky dodržování lidských práv na Ukrajině, a to zejména provedením důkazu zprávou ministerstva zahraničí Spojených států amerických. V tomto směru stěžovatel poukazuje na skutečnost, že původcem pronásledování ve smyslu zákona o azylu nemusí být státní orgán či strana nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území. Původcem pronásledování mohou být i soukromé osoby, pokud lze prokázat, že veřejná moc v dotyčném státě není schopna či ochotna ochranu před pronásledováním zajistit. Soud se však schopností ukrajinských orgánů zajistit stěžovateli ochranu před pronásledováním ze strany soukromých osob vůbec nezabýval, a to i přesto, že žalovaný nepodnikl v tomto směru žádné šetření. Teprve na základě ověření těchto skutečností by měl být učiněn závěr, zda stěžovatel může mít odůvodněné obavy z pronásledování ve své zemi.

Stěžovatel tedy má za to, že splňuje podmínku pronásledování, když zastrašování fyzickou újmou je opatřením působícím psychický nátlak. Současně má za to, že je u něj splněna i druhá podmínka, když má za to, že ukrajinské státní orgány nejsou schopny ani ochotny poskytnout stěžovateli ochranu před tímto pronásledováním. Právě splnění těchto podmínek pronásledování jakožto podmínek pro udělení azylu, příp. doplňkové ochrany měl krajský soud v předcházejícím řízení zkoumat, což však neučinil, a tím v řízení pochybil.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti popírá její oprávněnost, neboť se domnívá, že jak jeho rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany ve všech částech výroku, tak i rozsudek krajského soudu, byly vydány v souladu s právními předpisy. K námitkám stěžovatele žalovaný uvádí, že se k nim nevyjadřuje, a podotýká, že nemohou být předmětem posuzovaným soudem v tomto řízení, kdy žaloba i kasační stížnost směřovaly do správního rozhodnutí procesní povahy [tedy zastavení řízení podle ustanovení § 25 písm. i) zákona o azylu], v níž správní orgán vůbec neposuzoval věcné důvody uvedené stěžovatelem z hlediska naplnění některé z forem mezinárodní ochrany. V případě stěžovatele se jedná o opakovanou žádost, neboť již žádal o mezinárodní ochranu dne 17. 7. 2006 s negativním výsledkem. Jelikož stěžovatel v tomto řízení neuvedl nové skutečnosti či zjištění, bylo řízení zastaveno.

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

102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

Ze spisového materiálu vyplynulo, že stěžovatel podal svoji první žádost o udělení azylu dne 17. 7. 2006, o této žádosti rozhodl žalovaný podle ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu; žádost zamítl jako zjevně nedůvodnou. Žalovaný v tomto rozhodnutí přitom uvedl, že již neposuzoval, zda dotyčný splňuje podmínky pro udělení azylu dle § 13 a § 14 zákona a nehodnotil překážky vycestování dle § 91 zákona, neboť aplikace těchto ustanovení se váže na ustanovení § 12 zákona o azylu, kterého v daném případě nebylo užito.

Další žádost o udělení mezinárodní ochrany podal stěžovatel dne 5. 2. 2008, v této žádosti uvedl, obdobně jako již ve své první žádosti, že důvodem odjezdu z Ukrajiny byly obavy před soukromými osobami kvůli dluhu; na prodejně, kde pracoval jako prodavač vzniklo manko a on neměl peníze na zaplacení dluhu, majitelé mu vyhrožovali fyzickou likvidací. Z obav o svůj život proto opustil vlast v únoru 2003.

Žalovaný o žádosti rozhodl dne 6. 2. 2008 tak, že ji posoudil jako nepřípustnou dle ustanovení § 10a písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu; zároveň žalovaný řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavil podle ustanovení § 25 písm. i) téhož zákona. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že posoudil všechny informace uvedené žadatelem a nedospěl k závěru, že by žadatel uváděl nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení ve věci mezinárodní ochrany.

Krajský soud žalobu podanou proti rozhodnutí žalovaného zamítl s odůvodněním, že žalovaný postupoval zcela v souladu se zákonem, když žádost odmítl jako nepřípustnou a řízení zastavil, a dále konstatoval, že žalovaný nebyl povinen v témže rozhodnutí rozhodovat o udělení mezinárodní ochrany dle § 14, resp. § 14a zákona o azylu, tj. o doplňkové ochraně.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že krajský soud došel k nesprávnému závěru o tom, že v průběhu řízení nenamítal, že mu na Ukrajině hrozí fyzická likvidace. Stěžovatel tuto skutečnost namítal a krajský soud, resp. v předcházejícím řízení žalovaný, měli zkoumat, zda nejsou dány minimálně důvody pro udělení humanitárního azylu a případně udělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona. Ani žalovaný ani krajský soud nezjišťovali aktuální podmínky dodržování lidských práv na Ukrajině, schopností ukrajinských orgánů zajistit stěžovateli ochranu před pronásledováním ze strany soukromých osob se nezabývali. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje na názor uvedený v Příručce postupů a kritérií pro určování právního postavení uprchlíků vydané Vysokým komisařem pro uprchlíky v lednu 1992 v Ženevě (cituje zde čl. 43 a čl. 53). Stěžovatel rovněž namítá, že nebylo přihlédnuto k tomu, že žije v České republice spolu se svojí manželkou a nezletilou dcerou; trvá na tom, že případné neudělení mezinárodní ochrany se nepřiměřeným způsobem dotkne jeho rodinného života. Krajský soud při rozhodování nepřihlédl k zájmu státu na ochraně rodiny, odkázal formalisticky na jiné zákonné možnosti, konkr. na zákon o pobytu cizinců.

Stěžovatel na základě uvedeného navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření konstatoval, že postupoval zcela v souladu se zákonem, když posoudil žádost stěžovatele jako nepřípustnou a řízení o azylu zastavil. K námitkám, které stěžovatel uvádí, dodává, že těmito se, v případě, kdy řízení se zastavuje, vůbec nezabýval a ani je tedy neposuzoval.

Nejvyšší správní soud je podle ust. § 109 odst. 2 a odst. 3 vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud shledal v projednávané věci důvody pro postup dle výše uvedeného ustanovení in fine, neboť dospěl k závěru, že krajský soud zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

V případě stěžovatele nebylo v případě původní žádosti o udělení azylu o otázce překážek vycestování rozhodováno, nebyly tudíž posuzovány podmínky rozhodné pro učinění závěru o tom, zda stěžovateli hrozí v zemi, kam se má vrátit vážná újma, tzn. zda jsou naplněny podmínky pro vyslovení překážky vycestování (původně ve smyslu ust. § 91 zákona o azylu).

Nejvyšší správní soud poukazuje v této souvislosti na rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 28. 1. 2008, č. j. 1 Azs 96/2006 - 80, v němž 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 i po této novele by měla správnímu orgánu zůstat povinnost zabývat se dodržením zásady non refoulement ve smyslu čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, resp. doplňkovou ochranou, v případech zjevně nedůvodných žádostí z hlediska udělení azylu. Zákon o azylu sice již nepožaduje, aby bylo posouzení zásady non-refoulement transformováno do výroku rozhodnutí o zamítnutí žádosti podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, zůstává povinností správního orgánu vyrovnat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany v odůvodnění svého rozhodnutí.

V zájmu zachování souladu s mezinárodně právními závazky České republiky byla zahrnuta úprava překážek vycestování do zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Do ustanovení § 179 cit. zákona byla transponována zásada „*non-refoulement*“ zakotvena v čl. 33 Ženevské úmluvy; uvedené ustanovení tak brání nucenému vycestování cizince do země, která je pro něj určitým způsobem nebezpečná.

Vycestování cizince není možné v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště. Za vážnou újmu se podle tohoto zákona považuje: a) uložení nebo vykonání trestu smrti, b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

Krajský soud v Ostravě nepochybil, konstatoval-li ve svém rozsudku, že žalovaný za situace, kdy řízení zastavil, nebyl povinen v témže rozhodnutí rozhodovat o udělení mezinárodní ochrany dle ustanovení § 14, resp. § 14a zákona o azylu. Nelze mu však již přisvědčit v tom, setrval-li na závěru žalovaného, že o žádosti stěžovatele již jednou bylo pravomocně rozhodnuto, přitom stěžovatel neuváděl nové skutečnosti, které by odůvodňovaly jiný postup než odmítnutí žádosti pro nepřípustnost a zastavení řízení. Předně nutno uvést, že o skutečnostech, které stěžovatel namítal byť opakovaně, a to o obavách o své zdraví a život v případě návratu (původně tedy podmínek pro vyslovení překážky vycestování), nebylo rozhodováno, nebyla tedy ani posuzována situace, do které by se stěžovatel mohl v případě návratu do vlasti dostat. Nadto nebyly posuzovány ani podmínky pro poskytnutí doplňkové ochrany (ty by bylo lze posuzovat, s ohledem na změnu v právní úpravě, až v žádosti nové). Proto, uvedl-li stěžovatel tytéž skutečnosti (které nebyly posuzovány v předchozím řízení) i v nové žádosti, nelze takovou žádost odmítnout jako nepřípustnou, neboť skutečnosti stěžovatelem namítané nebyly vůbec předmětem posouzení ze strany žalovaného. Bylo proto na místě novou žádost posoudit, a to i z pohledu námitek, které nebyly předmětem předchozího rozhodování žalovaného, tzn. byla na místě posoudit, zda jsou dány zákonné podmínky odůvodňující udělení doplňkové ochrany či nikoli. Nejvyšší správní soud má za to, že jakkoli je žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany podána i opakovaně, přitom tato nebyla posuzována již v prvním řízení ze všech aspektů, je nutno zabývat se tím, zda nejsou dány důvody pro udělení doplňkové ochrany. Tak je tomu v projednávané věci.

Institut doplňkové ochrany byl do zákona o azylu doplněn za současného zrušení úpravy tzv. překážek vycestování v § 91 téhož zákona. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Azs 30/2007 - 69, www.nssoud.cz, dospěl k závěru, že *„jakkoli nelze shledat úplnou shodu mezi zněním bývalého § 91 a nynějšího § 14a zákona o azylu, tak v těch částech, kde takovou shodu shledat lze, je možno i po účinnosti zákona č. 165/2006 Sb. aplikovat právní názory vyslovené Nejvyšším správním soudem ve vztahu k onomu dříve účinnému § 91 zákona o azylu“*. K podrobnějšímu obsahovému srovnání překážek vycestování a doplňkové ochrany (tedy kde shodu shledat lze a kde nikoliv) Nejvyšší správní soud dosud přistoupil poté ve svém rozsudku ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78 (www.nssoud.cz). V něm mimo jiné uvedl: *„Podle názoru Nejvyššího správního soudu však ani naplnění těchto tří podmínek nemůže správní orgán zbavit povinnosti zabývat se tím, zda žadateli nehrozí při návratu do země původu závažná újma ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu. Jinými slovy 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. Ze zásady non-refoulement totiž vyplývá primární povinnost státu nevystavit žadatele reálné hrozbě závažné újmy, přičemž k této povinnosti se musí vázat i povinnost státu zjistit si příslušné skutečnosti, které k aplikaci této zásady nutně vedou. K zajištění zásady non-refoulement tedy musí správní orgán vyvinout přiměřenou aktivitu i z moci úřední. Rozsah vyhledávací aktivity přitom bude dán povahou vážné újmy, jež by mohla žadateli o mezinárodní ochranu v případě navrácení do země původu hrozit. Inspirovat se přitom lze již vícekrát zmiňovaným rozsudkem Soudního dvora Evropských společenství ve věci Elgafaji, z nějž (a z povahy § 14a odst. 2 zákona o azylu a čl. 15 kvalifikační směrnice) vyplývá, že v případech hrozby uložení trestu smrti nebo popravy, nebo mučení, nelidského, ponižujícího zacházení či trestání jde o specifickou újmu určitého druhu, jež bude vyplývat z tvrzení a konkrétní situace žadatele o mezinárodní ochranu. V případě nerozlišujícího násilí během vnitrostátního nebo mezinárodního konfliktu jde naopak o vážnou újmu obecnějšího charakteru, jež nevyžaduje předložení důkazů, že v ohrožení je konkrétně žadatel sám, a jejíž existence může být v určitých případech považována na prokázanou. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v případě závažné újmy podle § 14a odst. 2 písm. a) a b) zákona o azylu, je správní orgán povinen se jí zabývat, je-li žadatelem o mezinárodní ochranu namítána, nebo vyjde-li najevo jinak v průběhu řízení. Pokud žadatel v tomto ohledu nic netvrdí a v průběhu řízení se žádná informace o možné vážné újmě neobjeví, nemusí její případnou existenci správní orgán sám vyhledávat, avšak musí v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, že hrozba vážné újmy nebyla v řízení tvrzena, ani nevyšla najevo. Vyšší nároky na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu je nicméně třeba klást v případě vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, neboť nerozlišující násilí během vnitrostátního nebo mezinárodního ozbrojeného konfliktu, zvláště dosahuje-li vysoké intenzity (viz. Elgafaji bod 43 druhá odrážka), je skutečností objektivní, jejíž zjištění nevyžaduje složité zkoumání místní situace ve státě původu. Existenci či neexistenci nerozlišujícího násilí během vnitrostátního či mezinárodního konfliktu je proto správní orgán povinen v odůvodnění svého rozhodnutí vždy uvést a podepřít důkazy. Pokud jde o vážnou újmu podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, musí správní orgán vážit, k porušení jakého mezinárodního závazku by mohlo dojít, a nelze tudíž apriorně vyloučit, že by tento závazek mohl mít objektivní charakter jako v případě § 14 odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Obecně však bude správní orgán při posuzování tohoto bodu vycházet z tvrzení žadatele a z řízení jako celku, a pokud porušení závazku neshledá, uvede to v odůvodnění svého rozhodnutí“.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že žalovaný pochybil, odmítl-li žádost stěžovatele pro nepřípustnost a řízení zastavil, namísto toho, aby ji posoudil věcně. Na tomto závěru, aniž jej však náležitě odůvodnil, poté setrval i krajský

soud. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo než rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

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

Protože stěžovateli byla ustanovena pro řízení o kasační stížnosti advokátka, je povinen Nejvyšší správní soud zároveň rozhodnout o odměně a úhradě hotových výdajů ustanovené advokátky, které dle ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s. hradí stát. Odměna a hotové výdaje ustanovené advokátky sice totiž patří mezi náklady řízení ve smyslu ustanovení § 57 s. ř. s., nejde však o náhradu nákladů řízení mezi jeho účastníky ve smyslu ustanovení § 60 s. ř. s., o níž má dle ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s. - v případě náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti po zrušení napadeného rozsudku krajského soudu - rozhodovat v dalším řízení krajský soud.

Soud proto určil odměnu advokátky za jeden úkon právní služby – doplnění kasační stížnosti, tj. 1 x 2100 Kč a 1 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů [ust. § 9 odst. 3 písm. f), ustanovení § 7, ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů]; celkem tedy odměna činí 2400 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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 25. března 2010

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu