U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové, soudkyň JUDr. Lenky Matyášové, JUDr. Kateřiny Šimáčkové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **M. N.**, 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 žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 11. 2009, č. j. 63 Az 32/2007 – 105,

takto:

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

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

Odůvodnění:

Žalovaný (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá, aby byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 26. 3. 2007, č. j. OAM-1-268/VL-10-12-2007 a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že kardinálním problémem je náhled soudu na posuzování doplňkové ochrany dle ustanovení § 14a zákona o azylu při zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné dle ustanovení § 16 odst. 2 téhož zákona. Stěžovatel považuje tento požadavek soudu za odporující zákonu. Dle jeho názoru povinnost zkoumat existenci možné hrozící újmy ukládá zákon o azylu správnímu orgánu pouze při postupu dle ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) a f) zákona o azylu.

Správní orgán dospěl k závěru, že žadatelka podala žádost o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem odvrátit hrozící vyhoštění, i když jí nic nebránilo v tom, aby tak učinila již dříve. Žadatelka tudíž neunesla důkazní břemeno a neprokázala, že žádost nepodala pouze s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění.

Dále stěžovatel poukazuje na skutečnost, že definice obsažené v ustanovení § 179 zákona č. 326/199 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje stejnou definici doplňkové ochrany jako ustanovení § 14a zákona o azylu, a to včetně totožného popsání obsahu pojmu vážná újma. Z tohoto důvodu se otázkou doplňkové ochrany nezabýval, neboť posuzování hrozící

vážné újmy je součástí řízení o správním vyhoštění a stěžovatel se k němu vyjádřil v závazném stanovisku, č. j. OAM-15-781/VL-2007 ze dne 27. 2. 2007, kdy pečlivě prozkoumal tvrzení žadatelky.

Dále shledává stěžovatel nepřípustnou retroaktivitu v odkazu soudu na rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, neboť správní rozhodnutí bylo vydáno již dne 26. 3. 2007, tedy poměrně dlouhý časový úsek před vydáním uvedeného rozsudku. Není tedy možné požadovat po správním orgánu zohlednění rozhodnutí soudu, které v době rozhodování správního orgánu ještě neexistuje (ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s.). Stejně tak musí stěžovatel odmítnout pokyn soudu, aby znovu rozhodl o nároku, jelikož v případě mezinárodní ochrany nelze hovořit o nároku (viz nález Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06). Podmínky třístupňového testu stěžovatel dle svého názoru dodržel, i když mu rovněž rozsudek NSS nemohl být znám, neboť byl vydán později.

Z výše uvedených důvodů shledává stěžovatel rozsudek krajského soudu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nezákonným z důvodu spočívajícím v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud uvedený rozsudek zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu jednání.

Žalobkyně vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele nepodala.

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 jedná za něj osoba splňující podmínky zastoupení (ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud 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. Zákonný pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje neurčitý právní pojem, jehož výklad 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, přístupno též na www.nssoud.cz.

Nejvyšší správní soud neshledává v kasační stížnosti relevantní argumenty svědčící pro její přijatelnost.

Stěžejním bodem kasační stížnosti je otázka posuzování doplňkové ochrany dle ustanovení § 14a zákona o azylu při zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné dle ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud poukazuje v této souvislosti např. na rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Azs 4/2010 - 122 a dále na předchozí 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 se 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.

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 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".

Podle ustanovení § 28 odst. 2 zákona o azylu, neshledá-li ministerstvo důvody k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany, odůvodní své rozhodnutí ve vztahu k oběma formám mezinárodní ochrany.

Z citovaného ustanovení v kontextu s relevantní judikaturou Nejvyššího správního soudu nelze než dovodit, že v případě zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné je žalovaný povinen se v odůvodnění přesvědčivě vypořádat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany, neboť byla-li 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.

K námitce stěžovatele, týkající se „judikatorního rozkolu", zmíněném v usnesení NSS ze dne 29. 9. 2009, č. j. 4 Azs 51/2009 - 65, Nejvyšší správní soud uvádí, že zmiňovaná věc se týkala řešení jiné otázky, jak ostatně prokazuje citace odstavce z usnesení, kde byl tento „rozkol" zmíněn: „*Zmíněný, dosud neodstraněný judikatorní rozkol v současné době brání tomu, aby si Nejvyšší správní soud učinil úsudek o tom, zda je povinností soudů rozhodujících ve správním soudnictví přihlédnout k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu ve vztahu k možnosti udělení doplňkové ochrany, i když toto pochybení nebylo v žalobě či kasační stížnosti namítáno.*"

Co se týká namítané duplicity ustanovení § 14a zákona o azylu a ustanovení § 179 zákona č. 326/199 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pobytu cizinců) Nejvyšší správní soud sice shledává podobnost obou ustanovení, přesto skutečnost, že stěžovatel o důvodech znemožňujících vycestování podával závazné stanovisko policii, nezbavuje stěžovatele povinnosti uložené mu v ustanovení § 28 odst. 2 zákona o azylu odůvodnit své rozhodnutí k oběma formám mezinárodní ochrany, tedy i ohledně doplňkové ochrany dle ustanovení § 14a zákona o azylu. Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že není oprávněn hodnotit případnou duplicitu zákonných ustanovení právních předpisů, navíc za situace, kdy tato může být účelná v případě delšího časového úseku mezi posouzením doplňkové ochrany a důvodů znemožňujících vycestování, když se obě posouzení vztahují k době rozhodnutí, případně k době vydání závazného stanoviska Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra. To souvisí i s případným odchýlením se od závazného stanoviska správním orgánem, které může být nezbytné při změně poměrů týkajících se nebezpečí hrozící vážné újmy.

S námitkou stěžovatele, že musí odmítnout pokyn soudu, aby znovu rozhodl o nároku, jelikož v případě mezinárodní ochrany nelze hovořit o nároku, Nejvyšší správní soud souhlasí, nicméně z obsahu rozsudku je zřejmé, co má být obsahem stěžovatelova nového rozhodnutí; krajský soud shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, a to z důvodu, že se žalovaný nezabýval i jinými skutečnostmi (otázkou doplňkové ochrany); krajský soud však in concreto nezavázal stěžovatele tím, jak má v dané věci rozhodnout.

Stěžovatel dále namítal nepřípustnou retroaktivitu v odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu, když rozhodnutí stěžovatele bylo vydáno dlouhý časový úsek před vydáním odkazovaného judikátu. Nejvyšší správní soud neshledává tuto námitku důvodnou; smysl citace judikatury spočívá v argumentačním využití závěrů již vyřčených uznávanou autoritou soudního typu a v možnosti z toho plynoucí, spočívající ve zkrácení vlastního odůvodnění, jedná se pouze o interpretační vodítko, jakým způsobem má být a mělo být (tedy i před vydáním rozhodnutí) dotčené ustanovení právního předpisu vykládáno.

Ustálená a vnitřně jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu poskytuje tedy dostatečnou odpověď na všechny námitky podané v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud neshledal ani žádné další stěžovatelem uváděné důvody pro přijetí kasační stížnosti k věcnému projednání. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Shledal ji proto ve smyslu § 104a s. ř. s. nepřijatelnou a odmítl ji. Z důvodu nepřijatelnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud její důvodností již nezabýval.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byl návrh odmítnut.

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

V Brně dne 29. dubna 2010

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu