

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D., v právní věci žalobce: **R. R.**, zastoupeného JUDr. Milanem Hulíkem, advokátem, se sídlem Bolzanova 1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 1. 2010, č. j. 61 Az 26/2008 - 45,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

III. Odměna JUDr. Milana Hulíka, advokáta, se sídlem Bolzanova 1, Praha 1, **se určuje** částkou 2400 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Průběh řízení

Žalobce vstoupil na území České republiky dne 10. 12. 2007 na základě turistického víza. Z rozhodnutí o uložení správního vyhoštění (ve spisu) vyplývá, že po vypršení platnosti víza a platnosti výjezdního příkazu, který mu byl udělen následně, setrvával žalobce na území bez oprávnění k pobytu od 22. 1. 2008 až do 4. 3. 2008, kdy jej zadrželi pracovníci Inspektorátu cizinecké Policie Ostrava. Den poté uložil Inspektorát cizinecké policie žalobci správní vyhoštění, v němž stanovil dobu, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území, na jeden rok. Dne 16. 3. 2008 podal žalobce žádost o udělení mezinárodní

ochrany. V pohovoru uvedl, že v předvolební kampani podporoval Julii Tymošenkovou, rozdával letáky na její podporu a snažil se přesvědčit co největší počet osob, aby jí daly své hlasy. V jeho městě ovšem funguje sportovní klub, jehož členové jsou zastánci strany Janukovyče; ti mu vyhrožovali zlámáním rukou a nohou, pokud nepřestane podporovat Julii Tymošenkovou. Žalobce rovněž uvedl, že majitel klubu má dobré vztahy s policií, takže by nemělo smysl obracet se na ni s žádostí o pomoc. Na otázky, proč nepodal žádost o mezinárodní ochranu ihned po příjezdu do České republiky, žalobce odpověděl, že mu bylo slíbeno pracovní vízum, takže o azylu neuvažoval. Žalobce pokládal za lepší možnost získat pracovní vízum, než žádat o azyl a svěřovat se se svými problémy. I nyní, v případě návratu do vlasti, se žalobce obává, že by se musel skrývat, neboť by ho mohli „zmrzačit".

Dne 25. 3. 2008 rozhodl žalovaný, že žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany zamítá jako zjevně nedůvodnou 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, (zákon o azylu). Podle tohoto ustanovení se zamítne jako zjevně nedůvodná žádost *„je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak."* Po shrnutí skutkového stavu žalovaný popsal okolnosti uložení správního vyhoštění, jak mu vyplynuly z výpovědi žalobce a ze spisového materiálu. Poté konstatoval, že ačkoliv měl žalobce možnost pohybovat se svobodně na území České republiky a kontaktovat zástupce státních orgánů, využil možnost podat žádost o mezinárodní ochranu až poté, co mu hrozilo vyhoštění. A to přesto, že důvody uváděné v žádosti mu byly známy již dříve a v podání žádosti o mezinárodní ochranu mu nebránily žádné objektivní okolnosti. Rozhodnutí žalobce obdržel dne 26. 3. 2008.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce Krajskému soudu v Ostravě včas vlastnoručně sepsanou žalobu. Kromě námitky, že informace v žádosti o mezinárodní ochranu a v rozhodnutí byly sepsány nesprávně, žalobce vysvětloval, proč na území určitou dobu setrvával bez oprávnění k pobytu, a zdůraznil některé důvody své žádosti o mezinárodní ochranu tvrzené v pohovoru.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě mimo jiné uvedl, že žalobce neuvedl žádnou skutečnost, která by znemožnila aplikaci § 16 odst. 2 zákona o azylu. Naplnění podmínek podle tohoto ustanovení podle žalovaného vylučuje posouzení případu podle § 12 zákona o azylu. Navrhoval proto žalobu zamítnout jako nedůvodnou.

Krajský soud v Ostravě dne 25. 1. 2010 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozhodoval bez nařízení jednání. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, z něhož vyplývá, že podle § 16 odst. 2 lze žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou, pokud je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal *„pouze"* s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Této povinnosti žalovaný nedostál, když se nezabýval tvrzeními žalobce podle § 12 a § 14a zákona o azylu. Jelikož se žalovaný nevypořádal s tím, zda žalobce nesplňuje podmínky pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany, shledal krajský soud napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76

odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“). Tento rozsudek byl žalovanému doručen dne 5. 2. 2010.

II. Námitky stěžovatele v kasační stížnosti

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadá zákonnost rozsudku krajského soudu [podle § 103 písm. a) s. ř. s.] včas podanou kasační stížností. Stěžovatel v kasační stížnosti brojí proti povinnosti uložené krajským soudem, aby v rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu zkoumal naplnění důvodů pro udělení doplňkové ochrany. Stěžovatel je přesvědčen, že taková povinnost je v rozporu se zákonným ustanovením, ba dokonce v rozporu se smyslem a účelem institutu zjevně nedůvodných žádostí. Navíc poukazuje na rozpornou judikaturu k této otázce, přičemž rozkol byl podle něj identifikován i Nejvyšším správním soudem v usnesení č. j. 4 Azs 51/2009 - 65 ze dne 2. 9. 2009. Povinnost zkoumat existenci vážné újmy podle stěžovatele zákon o azylu ukládá správnímu orgánu jen v případě postupu dle § 16 odst. 1 písm. e) a f). Nadbytečnost posuzování doplňkové ochrany v případě uvedeného žadatele o mezinárodní ochranu podle něj vyplývá i z usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Azs 32/2009 - 44 ze dne 2. 9. 2009. K naplnění závazku *„non-refoulement“* (tedy nenavracení cizinců do země, kde jim hrozí pronásledování nebo vážná újma) slouží u cizinců, jejichž žádost je zamítnuta podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, 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“). Uvedené ustanovení je totožného znění jako ustanovení o doplňkové ochraně v § 14a zákona o azylu a závazné stanovisko k posouzení důvodů znemožňujících vycestování vydává v řízení o správním vyhoštění Odbor azylové a migrační politiky, tedy stejný správní orgán, který rozhoduje i o udělování mezinárodní ochrany. Policie je v řízení o správním vyhoštění tímto závazným stanoviskem vázána. Pokud by tedy stěžovatel měl posuzovat důvody pro udělení doplňkové ochrany, jednalo by se o rozhodování o téže věci dvakrát (*res administrata*). Stěžovatel takový postup označil za nepřípustný formalismus s tím, že je vázán svým závazným stanoviskem, a pokud nedojde k jeho změně v rámci odvolacího řízení, nemůže se od závěrů v něm obsažených odchýlit. Stěžovatel pokládal zrušení správního rozhodnutí s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, jež byla vytvořena po vydání správního rozhodnutí a nebyla proto stěžovateli v době rozhodování známa, za nepřípustnou retroaktivitu.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 25. 4. 2010 žalobce uvedl, že se s rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ztotožňuje a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Žalobce si také vyhradil právo doložit další důkazy ke zpochybnění tvrzení správního orgánu o tom, že žádost o mezinárodní ochranu podal pouze za účelem vyhnutí se hrozícímu vyhoštění. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že tyto další důkazy soudu doručeny nebyly.

III. Přípustnost a přijatelnost kasační stížnosti

Poté, co Nejvyšší správní soud konstatoval přípustnost kasační stížnosti, vážil, zda kasační stížnost naplňuje podmínky přijatelnosti. Podle § 104a s. ř. s. se kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany odmítne pro nepřijatelnost, jestliže svým

významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Podle ustálené judikatury (srov. usnesení č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná také na www.nssoud.cz) je kasační stížnost přijatelná,

a) pokud se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu,
b) pokud se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně,
c) pokud je potřebné učinit tzv. judikatorní odklon,
d) 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. Stěžovatel zde poukázal na rozkol v rozhodovací činnosti identifikovaný Nejvyšším správním soudem v usnesení ze dne 29. 9. 2009, č. j. 4 Azs 51/2009 - 65. 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, publ. 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 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 rozsudek ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 Azs 14/2010 - 73). Vhledem 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.

IV. Vypořádání se s námitkami

IV.a) Rozpornost judikatury

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou rozpornosti judikatury a nedal stěžovateli za pravdu. Stěžovatel se odvolával na usnesení č. j. 4 Azs 51/2009 - 65, jímž byl identifikovaný rozkol v judikatuře soudu. Tímto usnesením však bylo pouze přerušeno řízení ve věci kasační stížnosti do doby, než rozhodne rozšířený senát v jiné věci vedené pod sp. zn. 2 Azs 10/2009. Rozšířenému senátu byla konkrétně předložena otázka, *„zda je krajský soud povinen vyslovit nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, která spočívá v nedostatku důvodů rozhodnutí vždy* ex offo *nebo pouze tehdy, jestliže tento nedostatek důvodů brání věcnému přezkumu správního rozhodnutí a posouzení důvodnosti žalobních námitek.“* Rozšířený senát vrátil usnesením č. j. 2 Azs 10/2009 - 61 ze dne 23. 2. 2010 věc druhému senátu bez zodpovězení položené otázky, neboť ve věci projednávané předkládajícím druhým senátem žalobce podle rozšířeného senátu formuloval žalobní bod; nebylo tedy potřebné zabývat se otázkou, zda je krajský soud povinen nepřezkoumatelnost v popisovaných věcech vyslovit z úřední povinnosti, *ex offo*. Po rozhodnutí rozšířeného senátu také čtvrtý senát, na jehož usnesení se odvolával stěžovatel, pokračoval v řízení. Vyhověl kasační stížnosti žalobce a zavázal krajský soud zrušit pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí, v němž se ministerstvo nezabývalo v rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu otázkou potenciální vážné újmy, tedy otázkou udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu (srov. rozsudek ze dne 19. 3. 2010, č. j. 4 Azs 51/2009 - 70).

V mezidobí předložil rozšířenému senátu usnesením č. j. 7 Azs 79/2009 - 76 ze dne 15. 4. 2010 sedmý senát totožnou otázku. Sedmý senát se znovu táže, *„zda má krajský soud* ex offo *povinnost dovodit nepřezkoumatelnost rozhodnutí Ministerstva vnitra jen proto, že se ministerstvo nezabývalo v případě rozhodnutí podle ustanovení § 16 odst. 1, 2 zákona o azylu, s výjimkou rozhodnutí podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) a f) cit. zákona, splněním podmínek pro udělení doplňkové ochrany ve smyslu § 14a zákona o azylu.“*

Pokud by tedy Nejvyšší správní soud shledal, že krajský soud i v nyní posuzované věci zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra pro nepřezkoumatelnost bez návrhu žalobce z úřední povinnosti, byl by dán důvod pro přerušení tohoto řízení podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. a vyčkání odpovědi rozšířeného senátu na položenou otázku. Nicméně, zdejší soud má za to, že nyní projednávaná věc se liší od věci posuzované rozšířeným senátem. Žalobce v žalobě podané krajskému soudu totiž formuloval žalobní bod, kterým napadal rozhodnutí, pokud jde o neudělení doplňkové ochrany.

Nejvyšší správní soud zde vycházel ze své ustálené judikatury týkající se formulace žalobních bodů ve věcech mezinárodní ochrany, jak ji shrnul ve výše uvedeném usnesení č. j. 2 Azs 10/2009 - 61 ze dne 23. 2. 2010 rozšířený senát. Ve smyslu této judikatury je nutné šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod a nevykládat náležitosti správní žaloby nepřiměřeně přísným způsobem. Za žalobní bod tedy lze *„považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byť i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že tento má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné.“* (srov. rozsudek č. j. 2 Azs 54/2007 - 42 ze dne 2. 8. 2007). Žalobce uvedl, že lidé, kteří žadateli vyhrožují, jsou „neprůstřelní“ a i kdyby byli zadržení milicí, byli by hned vykoupeni vedoucími organizace. Žalobce dále

uvedl, že se nemůže obrátit na orgány činné v trestním řízení, které jsou zkorumpovány. Konečně zopakoval, že se v případě návratu do vlasti obává zmrzačení. Ze žaloby vyplývá, že žalobce s posouzením své žádosti o mezinárodní ochranu nesouhlasí, neboť rozhodnutí stěžovatele se nevypořádalo s tím, že se obává návratu do vlasti. Tyto námitky, i když byly formulovány vlastními slovy žalobce a bez výslovného podřazení pod institut doplňkové ochrany, bezpochyby lze pokládat za žalobní bod. Nejvyšší správní soud se nevyjadřuje k otázce, zda lze dovodit, že žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, neboť tuto otázku bude muset v dalším řízení posoudit stěžovatel. Nejvyšší správní soud na tomto místě pouze konstatuje, že v žalobě byl obsažen žalobní bod vztahující se k obavám z návratu žalobce do vlasti, a krajský soud tedy neposuzoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele z úřední povinnosti, ale na námitku žalobce. Tudíž nebyl dán důvod k přerušení řízení o kasační stížnosti po dobu rozhodování rozšířeného senátu.

Nejvyšší správní soud dodává, že otázka, zda zkoumat v rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti i otázku udělení doplňkové ochrany, nebyla daným usnesením ani považována za spornou a je vyřešena již ustálenou judikaturou (srov. mj. rozsudek č. j. 1 Azs 107/2008 - 78 ze dne 11. 2. 2009). Je pravdou, že výklad ustanovení § 16 odst. 2 [resp. § 16 odst. 1 písm. k)] zákona o azylu se změnil po uplynutí transpoziční lhůty směrnice 2004/83/ES 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“) a směrnice 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice“). S nutností interpretovat toto ustanovení eurokonformně v návaznosti na uvedené směrnice se vypořádal rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 24/2008 - 48 ze dne 15. 8. 2008, publ. pod č. 1724/2008 Sb. NSS. Povinností aplikovat výše uvedené dvě směrnice lze též odůvodnit, proč Nejvyšší správní soud zaujal jiný názor v tomto pozdějším rozsudku než v rozsudku citovaném žalovaným sp. zn. 5 Azs 297/2004 ze dne 24. 2. 2005 [„*Pokud v řízení vyplynula nepochybná skutečnost, taxativně uvedená v § 16 odst. 1 písm. k) zákona, nepochybil správní orgán, zamítl-li žádost jako zjevně nedůvodnou, aniž by zkoumal další důvody pro udělení azylu.*“], který se vztahoval k době před uplynutím transpozičních lhůt uvedených směrnic. S tím, proč odklon judikatury bylo možné vyřešit bez předkládání věci rozšířenému senátu, se Nejvyšší správní soud vypořádal rovněž v rozhodnutí č. j. 5 Azs 24/2008 - 48 ze dne 15. 8. 2008. Ani z usnesení č. j. 3 Azs 32/2009 - 42 ze dne 2. 9. 2009 nevyplývá, že by Nejvyšší správní soud považoval posuzování doplňkové ochrany v řízeních podle § 16 za nadbytečné. V tomto rozhodnutí zdejší soud nejprve, podobně jako v rozsudku č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, konstatoval, že „*existuje vyvratitelná domněnka, že tato žádost byla účelová. Žadatel však 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.*“ Doplnil nicméně, že „[p]*okud žadatel přesvědčivě prokáže, že mu hrozí v zemi původu pronásledování z azylově relevantních důvodů* ***nebo skutečné nebezpečí vážné újmy****, je žalovaný povinen se zabývat i jeho tvrzeními podle § 12 a § 14a zákona o azylu.*“ V nyní projednávané věci žalobce uvedl důvody, proč žádost o mezinárodní ochranu nepodal podle svého mínění pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, a bylo na stěžovateli, aby se s jeho vyjádřeními zabýval. Na rozdíl od stěžovatele tedy Nejvyšší správní soud nepokládá

judikaturu v otázce, zda posuzovat doplňkovou ochranu v rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti, v současné době za rozpornou. Jak bude uvedeno dál, neshledává ani důvod se od této ustálené judikatury odchýlit.

IV.b) Vztah § 179 zákona o pobytu cizinců a § 14a zákona o azylu

Další námitkou stěžovatele bylo, že doposud nebyl judikaturou plně řešen vztah mezi § 179 zákona o pobytu cizinců (v němž se posuzují v řízení o správním vyhoštění důvody znemožňující vycestování) a § 14a zákona o azylu (v němž se posuzuje doplňková ochrana).

V obou ustanoveních se zkoumá hrozba vážné újmy v případě návratu do země původu. V § 14a zákona o azylu se posuzuje hrozba vážné újmy v řízení o mezinárodní ochraně a zkoumá se, zda lze udělit doplňkovou ochranu. V § 179 zákona o pobytu cizinců se hrozící vážná újma posuzuje v řízení o správním vyhoštění, a zkoumá se, zda neexistují důvody znemožňující vycestování cizince. Stěžovatel se domnívá, že když posoudil v řízení o správním vyhoštění hrozící vážnou újmu podle § 179 zákona o pobytu cizinců, nové posuzování téhož v řízení o mezinárodní ochraně je nadbytečné. Proto podle něj není důvodné posuzovat doplňkovou ochranu v případech spadajících pod zjevnou nedůvodnost podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Touto námitkou se Nejvyšší správní soud zabýval v usneseních č. j. 8 Azs 30/2009 - 50 ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 Azs 7/2010 - 131 ze dne 29. 4. 2010 nebo v rozsudku č. j. 9 Azs 14/2010 - 73 ze dne 15. 7. 2010 a konstatoval, že stěžovatel má povinnost se k doplňkové ochraně vyjádřit v rozhodnutí o mezinárodní ochraně bez ohledu na to, zda obdobné posouzení již provedl v řízení o správním vyhoštění, neboť se jedná o samostatná řízení zakončená samostatnými rozhodnutími, jež jsou samostatně přezkoumatelná. V těchto usneseních stěžovatele také upozornil, že duplicita zákonných ustanovení může být účelná v případě delšího časového úseku mezi posouzením doplňkové ochrany a důvodů znemožňujících vycestování, neboť hrozba vážné újmy se posuzuje k okamžiku, kdy je závazné stanovisko nebo rozhodnutí o mezinárodní ochraně vydáváno.

Vzhledem k tomu, že tato námitka byla důvodem pro přijatelnost kasační stížnosti, vypořádá se s ní Nejvyšší správní soud nyní podrobněji.

Zdejší soud nejprve připomíná již citovaný rozsudek ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, v němž vyložil aplikaci § 16 odst. 2 zákona o azylu ve světle kvalifikační a procedurální směrnice. Již v tomto rozsudku uvedl, že závěry v rozhodnutí se v plné míře vztáhnou i na doplňkovou ochranu, a to z toho důvodu, že Česká republika zavedla jednotné řízení o azylu a doplňkové ochraně, jak vyplývá z § 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.*“ Podle čl. 3 odst. 3 procedurální směrnice se v případě, že státy zavedou jednotné řízení o obou formách mezinárodní ochrany, vztahují ustanovení této směrnice jak na posuzování důvodů pro udělení azylu, tak na posuzování hrozby vážné újmy (tedy důvodů pro udělení doplňkové ochrany). Podle názorů doktríny se procedurální směrnice vztahuje na posuzování doplňkové ochrany i tehdy, když ustanovení této směrnice odkazují pouze na posouzení „*předpokladů pro přiznání* ***postavení uprchlíka***“. Procedurální směrnice se na posuzování

předpokladů pro přiznání *doplňkové ochrany* neodvolává právě proto, že členským státům neplyne ze směrnice povinnost zavést jednotné řízení o azylu a doplňkové ochraně. Pokud se však státy rozhodnou pro jednotné řízení, v souladu čl. 3 odst. 3 procedurální směrnice musí směrnici použít *„během celého řízení“*, tedy i na posouzení důvodů pro udělení doplňkové ochrany (srov. Battjes, H. *European Asylum Law and International Law*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, str. 290; Barnes, J. *A Manual for Refugee Law Judges relating to European Council Qualification Directive 2004/83/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC*, Haarlem: IARLJ, kapitola IV, str. 1 a 69).

Stěžovatel uvádí správně, že čl. 28 odst. 2 procedurální směrnice umožňuje považovat i žádosti podle čl. 23 odst. 4 písm. j) procedurální směrnice (žádosti podané pouze proto, aby byl pozdržen nebo zmařen výkon dřívějšího nebo blížícího se rozhodnutí, které by vedlo k vyhoštění) za zjevně nedůvodné, je-li to stanoveno vnitrostátními právními předpisy. Vnitrostátním ustanovením je v tomto případě právě § 16 odst. 2 zákona o azylu. Článek 28 procedurální směrnice je ale nutno číst v celém jeho kontextu. Zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné umožňuje jen u *„nedůvodných žádostí“*. Podle tohoto ustanovení „[v] *případech uvedených v čl. 23 odst. 4 písm. b) a v případech* ***nedůvodných*** *žádostí o azyl, na které se vztahuje některá z okolností uvedených v čl. 23 odst. 4 písm. a) a c) až o), mohou členské státy považovat žádost za zjevně nedůvodnou, je-li to stanoveno vnitrostátními právními předpisy.*“. Nedůvodnou je podle čl. 28 odst. 1 procedurální směrnice *„žádost o azyl* [...], *pouze pokud rozhodující orgán zjistil, že žadatel nesplňuje předpoklady pro přiznání postavení uprchlíka podle směrnice 2004/83/ES.*“ Toto ustanovení je potřebné vykládat ve světle výše citovaného čl. 3 odst. 3 procedurální směrnice tak, že v případě, že stát zavede jednotné řízení, zahrnuje posouzení předpokladů pro *„přiznání postavení uprchlíka“* také posouzení důvodů pro udělení doplňkové ochrany. Jinými slovy, při posouzení zjevné nedůvodnosti podle § 16 odst. 2 zákona o azylu je ve světle kvalifikační a procedurální směrnice potřebné posoudit také *nedůvodnost* žádosti ve vztahu k možnému udělení azylu nebo doplňkové ochrany (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 24/2008 - 48 ze dne 15. 8. 2008). Tento závěr byl ostatně také potvrzen judikaturou zdejšího soudu, na níž odkázal ve zrušujícím rozsudku také krajský soud (srov. rozsudek č. j. 1 Azs 107/2008 - 78 ze dne 11. 2. 2009).

Stěžovatel naopak argumentuje, že v případě, že je žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta jako zjevně nedůvodná z jiných důvodů než podle § 16 odst. 1 písm. e) a f) zákona o azylu, měla by se otázka možného udělení doplňkové ochrany přezkoumávat samostatně v řízení o správním vyhoštění podle zákona o pobytu cizinců. Podle názoru zdejšího soudu však nelze změnit koncepci jednotného řízení o azylu a doplňkové ochraně pouze pro případy, kdy je žádost shledána zjevně nedůvodnou.

Pokud státy zavedou jednotné řízení, vyplývá jim z toho povinnost zavést pro celé řízení záruky týkající se řízení o mezinárodní ochraně podle procedurální směrnice, například záruku osobního pohovoru. 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, publ. 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 nebo při vydávání závazného stanoviska 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.

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. Článek 24 odst. 2 kvalifikační směrnice stanoví, že členský stát vydá osobám požívajícím 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 osobě požívající 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 osob požívajících doplňkové ochrany a osob, jimž bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu. Kvalifikační směrnice vyžaduje, aby byla osobám požívajícím 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 osobám požívajícím 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 osoby požívající 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 osoby požívající 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, na rozdíl od osoby požívající

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 osobě požívající 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 osoba požívající 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 osoby požívající 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 osoby požívající 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.

Stěžovateli nelze přisvědčit ani pokud jde o námitku, že by se v případě, že by posuzoval doplňkovou ochranu v řízení o zjevně nedůvodných žádostech, jednalo o rozhodování o téže věci dvakrát (*res administrata*). Kromě již zmíněného argumentu, že hrozba vážné újmy se vždy posoudí k aktuálnímu okamžiku, také ustanovení § 120a zákona o pobytu cizinců opakované posuzování téhož podle zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu akceptuje. Umožňuje totiž cizincům, u nichž ministerstvo vnitra shledalo 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 (k zákonu č. 326/1999 Sb.), 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.: „*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 ve věci č. j. 2 Azs 75/2005 - 75 ze dne 21. 3. 2006 nebo č. j. 9 Azs 23/2007 - 64 ze dne 14. 6. 2007, publ. 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.

Zdejší soud se tedy vypořádal se vztahem § 14a zákona o azylu a § 179 zákona o pobytu cizinců a neshledal rozkol v judikatuře ani důvod pro odklon od dosavadních právních názorů vyslovených Nejvyšším správním soudem, z něhož by mu vyplývala povinnost předložit věc rozšířenému senátu (§ 17 s. ř. s.).

IV.c) Aplikace judikatury na dříve vydaná rozhodnutí

Zamítnout je nutno i námitku ohledně nepřípustné retroaktivity způsobené aplikací judikatury Nejvyššího správního soudu na rozhodnutí vydané v době, kdy tato judikatura neexistovala. Uvedená judikatura pouze deklarovala, jak měla být dotčená ustanovení vykládána po uplynutí transpoziční lhůty procedurální a kvalifikační směrnice. V projednávaném případě bylo rozhodnutí stěžovatele vydáno až po uplynutí transpozičních lhůt obou směrnic, takže stěžovatel měl ustanovení sám vykládat eurokonformně, neboť jeho znění se nezměnilo a nebylo v souladu s evropskou úpravou. V obdobném smyslu se Nejvyšší správní soud vyjádřil již ve výše citovaném usnesení č. j. 5 Azs 7/2010 - 131 nebo v usnesení č. j. 1 Azs 14/2010 - 54 ze dne 17. 6. 2010.

V. Náklady řízení

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Žalobce měl ve věci úspěch, žádné náklady řízení však neuplatnil, tyto nevyplynuly ani ze spisu. Nejvyšší správní soud proto žalobci náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Žalobci byl pro řízení o kasační stížnosti právním zástupcem ustanoven advokát. Hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování platí v takovém případě stát (§ 35 odst. 8 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Zástupce nereagoval na výzvu soudu, aby vyčíslil odměnu a sdělil, zda je plátcem DPH, odměna tedy byla určena na základě skutečností zřejmých ze spisu. Zástupce žalobce vykonal jeden úkon právní služby, a to sepsání písemného podání, tedy vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za tento úkon mu náleží odměna ve výši 2100 Kč podle § 7 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu. Zástupce přitom neuplatnil žádné hotové výdaje, jež by mu vznikly. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu mu tedy náleží za jeden úkon právní služby náhrada ve výši 300 Kč. Ustanovenému zástupci se tedy přiznává náhrada nákladů v celkové výši 2400 Kč, jež mu bude vyplacena v přiměřené lhůtě 60 dnů.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. září 2010

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda
senátu