

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobkyně: **G. A.,** zastoupená JUDr. Milanem Paláčkem advokátem, se sídlem Národní 27, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 2. 2010, č. j. 61 Az 70/2008 - 96,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 2. 2010, č. j. 61 Az 70/2008 – 96, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 2. 2010, č. j. 61 Az 70/2008 - 96, bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „stěžovatel“) ze dne 12. 9. 2008, č. j. OAM-633/VL-07-11-2008, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně (dále jen „účastnice řízení“) o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodná podle ust. § 16 odst. 1 písm. f) zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“). V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že se ztotožnil se závěrem stěžovatele v tom, že důvody žádosti o udělení mezinárodní ochrany spočívající v obavách z neznámých osob, patrně členů kriminálních struktur, a ve snaze legalizovat svůj další pobyt v České republice nelze považovat za důvody podřaditelné pod ust. § 12 zákona o azylu. Stěžovatel měl však povinnost ve výroku správního rozhodnutí vyslovit a v odůvodnění tohoto rozhodnutí se přesvědčivě vypořádat s otázkou, zda v případě účastnice řízení neexistují skutečnosti, které by zakládaly povinnost aplikovat ust. § 14a zákona o azylu. Pokud se však stěžovatel touto otázkou vůbec nezabýval a v odůvodnění pouze konstatoval, že účastnice řízení neuvedla žádnou ze skutečností svědčící pro hrozbu

nebezpečí vážné újmy z některého z důvodů uvedených v ust. § 14a zákona o azylu, učinil tak své rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Stěžovatel se nevypořádal ani se žalobní námitkou týkající se absence výroku o neudělení doplňkové ochrany podle citovaného ustanovení.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti poukázal na to, že rozhodoval v souladu s ust. § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu, neboť plně vycházel z tvrzení účastnice řízení, která uvedla v průběhu správního řízení. Respektoval tak ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 8. 1. 2004, sp. zn. 2 Azs 60/2003, v němž bylo uvedeno, že „Rozsah dokazování ve správním řízení je však ve věcech azylových dán obsahem podané žádosti." Účastnice řízení v průběhu správního řízení zmiňovala pouze údajné problémy se soukromými osobami - členy kriminálních skupin. Výslovně potvrdila, že jí nic nebránilo v tom, aby se obrátila na státní orgány své vlasti se žádostí o pomoc. Stěžovatel se tudíž při aplikaci ust. § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu řídil judikaturou vymezeným pravidlem, že: ,,Rozsah zjišťování skutkového stavu věci v řízení o udělení azylu je určován tvrzeními žadatele" (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, č.j.4 Azs 111/2005-58). Při posuzování ust. § 14a zákona o azylu vycházel z tvrzení účastnice řízení, která neuvedla žádnou skutečnost, kterou by bylo možno podřadit pod pojem vážné újmy ve smyslu zákona o azylu. Možné problémy se soukromými osobami byly její jedinou argumentací, což stěžovateli umožnilo aplikovat na daný případ ust. § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu. Podle stěžovatele je jeho rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle ust. § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu plně v souladu se zákonem a řádně odůvodněno. Stěžovatel dále namítal, že tvrzení krajského soudu, že se nevypořádal se žalobní námitkou týkající se absence výroku o neudělení azylu podle ust. § 14a zákona o azylu, je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. O azylu, jako z jedné forem mezinárodní ochrany, se dá hovořit toliko u ust. §§ 12 až 14 zákona o azylu. V případě doplňkové ochrany podle ust. § 14a citovaného zákona se o azylu nedá hovořit, jelikož doplňková ochrana je samostatnou formou mezinárodní ochrany. Označením doplňkové ochrany za azyl zatížil krajský soud svůj rozsudek nesrozumitelností. Stěžovatel dále uvedl, že odkaz krajského soudu na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 Azs 96/2006 - 80, lze považovat za nepřípustnou retroaktivitu, neboť správní rozhodnutí bylo vydáno již dne 12. 9. 2008. Stěžovatel tedy nemohl být vázán judikátem, který v době rozhodování neexistoval. Podle jeho názoru však napadené správní rozhodnutí není v rozporu s citovaným rozhodnutím. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud, po konstatování přípustnosti kasační stížnosti, se ve smyslu ust. § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by totiž tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

Přesahem vlastních zájmů stěžovatele, který ve věcech azylu jedině vede k meritornímu projednání kasační stížnosti, je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je, kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce, pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. To prakticky znamená, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.

O přijatelnou kasační stížnost se tak prakticky může jednat v případě, že kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu nebo jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, přičemž rozdílnost v judikatuře může vyvstat na úrovni krajských soudů i Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je na místě změnit výklad určité právní otázky řešené dosud správními soudy jednotně. Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O takové pochybení se může jednat především tehdy, pokud krajský soud nerespektoval ustálenou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu nebo krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že pokud by k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení, především procesního charakteru, proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby byla důvodem přijatelnosti kasační stížnosti.

V daném případě dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že se jedná o posledně uvedený důvod přijatelnosti kasační stížnosti.

Podle ust. § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu se žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítne jako zjevně nedůvodná, jestliže žadatel neuvádí skutečnost svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a.

Účastnice řízení v průběhu správního řízení uvedla, že se v listopadu 2007 seznámila s mužem, o němž posléze zjistila, že je členem skupiny zabývající se organizovaným zločinem. V březnu 2008 ji přítel oznámil, že má jisté potíže a bude muset zmizet. Současně ji varoval, že také ona bude muset s ohledem na svou bezpečnost pravděpodobně opustit své bydliště. Měsíc poté začala mít pocit, že ji někdo sleduje, a proto začala přespávat u kamarádek. Obávala se, že ji sledují členové konkurenční zločinecké skupiny, tj. nepřátelé jejího přítele, a že by jí mohli ublížit. Příslušné statní orgány o pomoc nepožádala. Využila situace, že měla vyřízené turistické vízum do České republiky a

odcestovala ze země původu. Po vypršení platnosti víza požádala o udělení mezinárodní ochrany. Jiné důvody, kvůli kterým opustila zemi původu a žádá o udělení mezinárodní ochrany v České republice, neuvedla.

Jak vyplývá z odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, stěžovatel se zabýval důvody, které uvedla účastnice řízení a posuzoval, zda je lze podřadit pod ust. § 12 a § 14a zákona o azylu. Jestliže účastnice řízení o možné vážné újmě nic netvrdila a v průběhu řízení se žádná informace v tomto ohledu neobjevila, nemusel její případnou existenci stěžovatel sám vyhledávat. Postačilo pouze, aby v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že hrozba vážné újmy nebyla v řízení tvrzena, ani nevyšla najevo. S ohledem zejména na skutečnosti, které účastnice řízení uváděla jako důvod pro podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, tj. obavy z neznámých osob a snaha o legalizaci pobytu v České republice, je odůvodnění správního rozhodnutí podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečné a v souladu se zákonem, a to ve vztahu k oběma formám mezinárodní ochrany.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je v případě zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné správní orgán povinen se v odůvodnění vypořádat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany (viz rozsudek ze dne 11. 2. 2009, č.j. 1 Azs 107/2008-78). Jestliže byla žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta jako zjevně nedůvodná, nedošlo ve smyslu ust. § 28 odst. 2 zákona o azylu k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany. Podle téhož ustanovení má v tomto případě ministerstvo 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 ministerstvo povinnost se vypořádat vždy a samo 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 této zásady musí ministerstvo vyvinout přiměřenou aktivitu z moci úřední. Inspirovat se přitom lze rozsudkem Soudního dvora Evropských společenství ze dne 17. 2. 2009 ve věci C-465/07, *Meki Elgafaji a Noor Elgafaji proti Staatssecretaris van Justitie* [2009], z něhož 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. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je v případě závažné újmy podle ust. § 14a odst. 2 písm. a) a b) zákona o azylu ministerstvo povinno 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 ministerstvo samo vyhledávat, avšak musí v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, že hrozba vážné újmy nebyla v řízení tvrzena, ani nevyšla najevo. Vyšší nároky na odůvodnění rozhodnutí ministerstva je nicméně třeba klást v případě vážné újmy podle ust. § 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 zjišťování situace v zemi původu. Existenci či neexistenci nerozlišujícího násilí během vnitrostátního či mezinárodního konfliktu je proto ministerstvo povinno v rozhodnutí vždy odůvodnit. Pokud jde o vážnou újmu podle ust. § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, musí ministerstvo zvážit, k porušení jakého mezinárodního závazku by mohlo dojít, a nelze tudíž apriorně vyloučit, že by tento závazek mohl mít objektivní charakter jako v případě ust. § 14 odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Obecně však bude ministerstvo při posuzování tohoto bodu vycházet z tvrzení žadatele a z řízení jako celku, a pokud porušení závazku neshledá, uvede to v odůvodnění svého rozhodnutí.

Závěr krajského soudu, že stěžovatel měl povinnost ve výroku rozhodnutí uvést, zda se účastnici řízení uděluje či neuděluje doplňková ochrana podle ust. § 14a zákona o azylu, nemá oporu v zákoně o azylu ani v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Krajský soud v této souvislosti odkázal na 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 byl vysloven právní názor, že „Ustanovení § 28 zákona č. 325/1999 Sb., 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“. Tímto rozhodnutím rozšířený senát zvrátil dosavadní judikaturu správních soudů, podle níž nebylo ministerstvo při vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl jako zjevně nedůvodné povinno rozhodnout výrokem o překážkách vycestování. S ohledem na skutečnost, že institut překážek vycestování od 1. 9. 2006, kdy nabyl účinnosti zákon č. 165/2006 Sb., zákon o azylu neupravuje a byl nahrazen institutem doplňkové ochrany, je zřejmé, že i po účinnosti tohoto zákona by měla ministerstvu zůstat povinnost zabývat se dodržením zásady *non-refoulement*, resp. doplňkovou ochranou, v případech zjevně nedůvodných žádostí. Změna zákonné právní úpravy, při níž dochází k dílčím změnám obsahu a rozsahu zásady *non-refoulement* v širším pojetí, avšak její základní smysl zůstává nezměněn (tedy zabránit vycestování cizince do státu, kde by mu hrozilo nebezpečí na životě, tělesné integritě či lidské důstojnosti), totiž nemůže mít za následek bezdůvodné snížení ochrany cizince oproti předcházející úpravě, kde povinnost rozhodovat o překážkách vycestování i v případě zjevně nedůvodných žádostí konstatoval rozšířený senát. Nová právní úprava (§ 28 odst. 2 zákona o azylu) však již nepožaduje, aby bylo posouzení zásady *non-refoulement* transformováno do výroku rozhodnutí o zamítnutí žádosti podle ust. § 16 zákona o azylu. V případě zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné je tak ministerstvo povinno vypořádat se s otázkou možného udělení doplňkové ochrany pouze v odůvodnění rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78).

Kasační stížnost je tedy důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. května 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu