U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera, Mgr. Davida Hipšra, JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **P. U.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2008, čj. OAM-456/VL-07-08-2008, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 1. 2010, čj. 63 Az 54/2008 - 20,

takto:

I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Rozhodnutím ze dne 3. 7. 2008, čj. OAM-456/VL-07-08-2008, žalovaný zamítl žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany 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 (dále jen „zákon o azylu“).

II.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který rozsudkem ze dne 29. 1. 2010, čj. 63 Az 54/2008 - 20, napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud konstatoval, že v daném případě jde o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany dle § 16 odst. 2 zákona o azylu a odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008 - 48, vymezující třístupňový test pro aplikaci daného ustanovení. Uvedl, že žádost o mezinárodní ochranu lze posoudit jako zjevně nedůvodnou, pokud ji žadatel podává pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo blížícího se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění, přičemž podání žádosti po obdržení rozhodnutí o správním vyhoštění *a priori* nevylučuje, že mu bude udělen azyl nebo doplňková ochrana, hrozí-li mu pronásledování z azylově relevantních důvodů, resp. skutečné nebezpečí vážné újmy pro účely doplňkové ochrany.

Dále krajský soud uvedl, že podle § 16 odst. 2 zákona o azylu se jako zjevně nedůvodná zamítne žádost o udělení mezinárodní ochrany, je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal pouze 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. Vložení slova „pouze" podle krajského soudu nemění nic na tom, že podání žádosti o mezinárodní ochranu až v případě hrozícího vyhoštění je ve valné většině případů účelové. Nicméně pokud 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, a případně azyl či doplňkovou ochranu udělit.

Krajský soud uzavřel, že žalovaný opomněl posoudit tvrzené důvody ohledně pronásledování žalobce v zemi původu, byť je žalobce ve správním řízení tvrdil. Krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008 - 78, podle kterého zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu nezbavuje správní orgán povinnosti zabývat se otázkou, zda daný žadatel o mezinárodní ochranu nesplňuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany. Rozhodnutí žalovaného je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a to konkrétně pro chybějící posouzení třetího kritéria třístupňového testu vyplývajícího z § 16 odst. 2 zákona o azylu, tj. zda žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu pouze s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění, a pro nezabývání se otázkou doplňkové ochrany.

III.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel namítl, že *„rozhodoval plně v souladu s předmětným ustanovením zákona o azylu, tj. s § 16 odst. 2 cit. zákona"*. Uvedl, že citované ustanovení bylo do zákona vtěleno jako prostředek k zabránění zneužívání azylové procedury, cílem bylo podle důvodové zprávy *„zrychlení řízení v těch případech, kdy je zřejmé, že cizinec nesplňuje podmínky pro poskytnutí mezinárodní ochrany formou azylu"*. Předmětné ustanovení je konformní s čl. 23 odst. 4 písm. j) a čl. 28 odst. 2 směrnice Rady 2005/85/ES, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, která opravňuje členské státy považovat žádost za zjevně nedůvodnou, pokud tak stanoví vnitrostátní předpisy. Soulad právní úpravy zákona o azylu s právem EU byl přitom vysloven i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008 - 48 (č. 1724/2008 Sb. NSS).

Stěžovatel považoval povinnost zkoumat existenci možné hrozící vážné újmy podle § 14a odst. 2 zákona o azylu při zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné za nezákonný požadavek. Zákon ukládá tuto povinnost správnímu orgánu jen v případě postupu podle § 16 odst. 1 písm. e) a f) zákona o azylu. Stěžovateli byla známa nejednotnost relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu a v tomto ohledu odkázal na usnesení ze dne 29. 9. 2009, čj. 4 Azs 51/2009 - 65 (www.nssoud.cz).

Dále stěžovatel uvedl, že u cizinců, jejichž žádost o udělení mezinárodní ochrany byla zamítnuta podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, je zásada *non-refoulement* naplněna v rámci 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"). Policie České republiky je totiž podle § 120a zákona o pobytu cizinců povinna vyžádat si v rámci řízení o správním vyhoštění v tomto ohledu závazné stanovisko žalovaného. Od něj se přitom ve svém rozhodnutí nesmí odchýlit. V této souvislosti stěžovatel upozornil, že úprava v § 179 zákona o pobytu cizinců odpovídá úpravě § 14a zákona o azylu.

Toto závazné stanovisko přitom vydává právě stěžovatel, proto by se jednalo o nežádoucí duplicitu, neboť by o stejné věci rozhodoval tentýž orgán dvakrát. Závazné stanovisko není samostatným správním rozhodnutím, ale jde o správní akt, kterým je podmíněno vydání rozhodnutí ve věci samé. Jako takové je přezkoumatelné v rámci odvolacího řízení a jako podklad správního rozhodnutí o vyhoštění podléhá soudnímu přezkumu. Stěžovatel uzavřel, že z žádného pramene práva nevyplývá nutnost dvojího posuzování téže věci, v tomto případě duplicitní zkoumání možnosti udělení doplňkové ochrany v situaci, kdy již byla předmětná otázka týmž orgánem posouzena.

Stěžovatel také konstatoval, že opačný výklad je v rozporu se smyslem a účelem institutu zjevně nedůvodných žádostí, kdy *„výsledkem může být nepodložená likvidace možnosti zamítnout zjevně neopodstatněné žádosti o udělení mezinárodní ochrany v souladu s evropskými směrnicemi a zákonem o azylu…"*.

Žalobce podle stěžovatele podal žádost o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění z České republiky. Stěžovatel proto zamítl jeho žádost jako zjevně nedůvodnou dle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Otázkou doplňkové ochrany se nezabýval, neboť posuzování hrozící vážné újmy je součástí řízení o správním vyhoštění a stěžovatel se k němu vyjádřil ve svém závazném stanovisku ze dne 7. 6. 2008, čj. MV-343-1174/OAM-2008. Pro zrušení rozhodnutí tak nebyl dán žádný zákonný důvod. V odkazu na rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 24/2008 - 48 a čj. 1 Azs 107/2008 - 78 stěžovatel spatřoval nepřípustnou retroaktivitu, neboť správní rozhodnutí bylo vydáno již dne 3. 7. 2008.

Konečně stěžovatel uvedl, že kasační stížnost je v souladu s § 104a s. ř. s. přijatelná, neboť svým významem podstatně přesahuje jeho vlastní zájmy. V posuzované věci se jedná o otázku dosud plně neřešenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Zároveň se kasační stížnost týká právních otázek, které jsou dosavadní rozhodovací praxí řešeny rozdílně, přičemž i Nejvyšší správní soud připustil judikatorní rozkol. V rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Azs 107/2008 - 78 není obsažen názor na duplicitu posuzování existence hrozící vážné újmy, stejně tak není judikaturou postihnuta existence závazného stanoviska dle § 120a zákona o pobytu cizinců. V případě, kdy cizinec podal žádost o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, dle stěžovatele pojmově nepřichází v úvahu zkoumání doplňkové ochrany, neboť existence důvodů dle § 14a zákona o azylu vylučuje řešení případu podle § 16 odst. 2 citovaného zákona.

IV.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval důvody, které jej vedly k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Odmítl přitom, že by žádost podal účelově pouze s cílem vyhnout se vyhoštění.

V.

Jednou z podmínek věcného přezkumu kasační stížnosti je její přijatelnost. Kasační stížnost je v souladu s § 104a s. ř. s. přijatelná, pokud svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Výkladem institutu nepřijatelnosti a demonstrativním výčtem jejích typických kritérií se Nejvyšší správní soud zabýval např. v usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, na jehož odůvodnění na tomto místě pro stručnost odkazuje.

V odůvodnění rozsudku ze dne 31. 1. 2007, čj. 2 Azs 21/2006 - 59 (www.nssoud.cz), pak Nejvyšší správní soud připustil, že *„i v případě, kdy je stěžovatelem Ministerstvo vnitra, lze považovat kasační stížnost za přijatelnou, pokud by bylo shledáno zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně pokud by krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu. Přijatelnost by byla konstatována bez ohledu na to, že by takovým pochybením krajský soud zásadně nemohl zasáhnout do hmotně-právního postavení stěžovatele (Ministerstva vnitra). Trval-li by totiž Nejvyšší správní soud striktně na podmínkách uvedených ve výše citovaných usneseních pod bodem 4, odmítal by veškeré kasační stížnosti podávané Ministerstvem vnitra z důvodu postupu krajského soudu v rozporu se zákonem, či ustálenou soudní judikaturou, jako nepřijatelné, neboť by neshledal dopad tohoto pochybení krajského soudu do hmotně-právního postavení Ministerstva vnitra. Takový přístup by dozajista nebyl žádoucí. V zájmu zajištění zákonného spravedlivého a předvídatelného rozhodování soudů je tedy třeba v případě, že krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu nebo pokud hrubě pochybil při výkladu hmotného a procesního práva, považovat kasační stížnost podanou Ministerstvem vnitra za přijatelnou. Ostatně 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.“*

Nejvyšší správní soud však v posuzované věci neshledal v postupu krajského soudu pochybení, tím méně pak pochybení zásadní. Ustálená a vnitřně jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu poskytuje dostatečná vodítka pro posouzení věci. Tvrzení stěžovatele, že se kasační stížnost dotýká otázek, jež jsou dosavadní rozhodovací praxí řešeny rozdílně, není opodstatněné. V odůvodnění rozsudku čj. 1 Azs 107/2008 - 78 Nejvyšší správní soud jednoznačně vyjádřil právní názor, že *„ani naplnění těchto tří podmínek* [odmítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné dle § 16 odst. 2 zákona o azylu] *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.(...) *V projednávané věci žalovaný shledal naplnění § 16 odst. 2 zákona o azylu, a proto vydal rozhodnutí o zamítnutí žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu; v odůvodnění tohoto rozhodnutí se však nijak nezabýval otázkou možné závažné újmy, která by mohla stěžovateli hrozit v případě návratu do země původu. Z tohoto důvodu je nutné považovat rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Vzhledem k výše uvedeným úvahám, pak Nejvyšší správní soud uzavírá, že jediným možným řešením zahájeného žalobního řízení byl postup krajského soudu podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., na základě kterého měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.*" V nyní posuzované věci přitom Nejvyšší správní soud neshledal důvodu se od těchto závěrů odchýlit.

Odkázal-li stěžovatel na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2009, čj. 4 Azs 51/2009 - 65, kterým bylo rozhodnuto o přerušení řízení do rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci vedené pod sp. zn. 2 Azs 10/2009, je třeba konstatovat, že právní názor vyslovený ve shora citovaném rozsudku čj. 1 Azs 107/2008 - 78 nebyl nijak modifikován ani usnesením rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 23. 2. 2010, čj. 2 Azs 10/2009 - 61 (www.nssoud). Tímto usnesením totiž byla věc bez dalšího vrácena druhému pětičlennému senátu, neboť nebyly splněny podmínky pro její posouzení rozšířeným senátem. Závěry obsažené v citovaném rozsudku je proto nyní rozhodující senát povinen respektovat.

Namítl-li stěžovatel nepřípustnou retroaktivitu, protože krajský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 24/2008 - 48 a čj. 1 Azs 107/2008 - 78, nemohl mu tento soud přisvědčit. Odkaz na judikaturu tohoto soudu, byť vydanou až po napadeném rozhodnutí stěžovatele, nevedl k nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu.

Stěžovatel nesprávně spatřoval naplnění předpokladů přijatelnosti kasační stížnosti dle § 104a s. ř. s. v tom, že se ve shora označeném rozsudku Nejvyšší správní soud výslovně nezabýval tvrzenou duplicitou posuzování existence hrozící vážné újmy, případně v tom, že judikaturou není postižena existence závazného stanoviska dle § 120a zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud zde odkazuje na právní názor vyslovený v rozsudku ze dne 8. 9. 2010, čj. 6 Azs 15/2010 - 82, www.nssoud.cz. Podle něj posouzení důvodů znemožňujících vycestování v závazném stanovisku v řízení o správním vyhoštění nezbavuje stěžovatele povinnosti zabývat se udělením doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu v řízení o mezinárodní ochraně. Opačný závěr by byl v rozporu s jednotným řízením o azylu a doplňkové ochraně, které Česká republika zavedla ve věcech mezinárodní ochrany

Postup krajského soudu tedy nevykazuje žádné zjevné pochybení. Krajský soud své rozhodnutí správně opřel o právní názory Nejvyššího správního soudu, podle nichž musí stěžovatel respektovat povinnost uloženou mu § 28 odst. 2 zákona o azylu.

Nelze než konstatovat, že stěžovateli nic nebránilo v tom, aby závěry obsažené v kasační stížnosti odpovídající formou zahrnul do odůvodnění napadeného rozhodnutí. Neučinil-li tak, nelze nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení zhojit podrobnějším rozborem učiněným v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud v posuzované věci žádné důvody přijatelnosti kasační stížnosti neshledal, proto ji jako nepřijatelnou podle § 104a s. ř. s. odmítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., podle nějž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

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

V Brně 19. listopadu 2010

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu