

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Zdeňka Kühna a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **T. S.,** zastoupeného zákonnou zástupkyní S. G., zastoupeného Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem se sídlem Ječná 548/7, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 4. 2010, č. j. OAM-80/LE-LE05-LE05-2010, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2010, č. j. 47 Az 16/2010 – 28,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2010, č. j. 47 Az 16/2010 – 28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno jeho výše uvedené rozhodnutí. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl žádost žalobce o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 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“), protože považoval Mongolsko, z něhož žalobce do České republiky přicestoval, za bezpečnou zemi původu ve smyslu § 2 odst. 1 uvedeného zákona.

Krajský soud zamítavé rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Soud především dospěl k závěru, že ačkoliv stěžovatel žádost o mezinárodní ochranu

zamítl jako zjevně nedůvodnou, byl přesto povinen vážit, zda žalobci v případě návratu do vlasti nehrozí vážná újma podle § 14a zákona o azylu; k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 – 78. Soud v rozsudku nikterak nezpochybnil závěr, že lze Mongolsko považovat za bezpečnou zemi původu. Přesto však bylo, s ohledem na konkrétní okolnosti věci, povinností stěžovatele zabývat se úrovní zdravotní péče v této zemi. Kromě toho se stěžovatel dostatečně nevypořádal s tvrzeními žalobce ohledně rozporu jeho vycestování s mezinárodními závazky České republiky, uvedenými v podání ze dne 5. 4. 2010. Z výše uvedených důvodů tedy krajský soud považoval rozhodnutí stěžovatele za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel proti tomu v kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). V řízení bylo zjištěno, že lze Mongolsko považovat za bezpečnou zemi původu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o azylu. Žalobce neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, které by takový závěr vyvracely. Jeho zákonná zástupkyně v azylovém řízení uváděla, že smyslem podání žádosti je zajištění jeho zdravotní péče. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že bylo jeho povinností zabývat se v odůvodnění rozhodnutí též úrovní zdravotní péče v Mongolsku, neboť podle judikatury Nejvyššího správního soudu není z hlediska mezinárodní ochrany rozdílná úroveň zdravotní péče relevantní. V daném případě lze navíc z hodnocení Mongolska jako bezpečné země dovodit, že je tamní zdravotní péče dostatečná. Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem soudu, že se nevypořádal s tvrzeními žalobce uvedenými v jeho podání ze dne 5. 4. 2010, zejména s namítaným rozporem jeho vycestování s mezinárodními závazky České republiky. Stěžovatel se domnívá, že postupoval zcela správně, pokud se vzhledem k absenci jakýchkoliv tvrzení o případném riziku vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu touto otázkou výslovně nezabýval; k tomu odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 9 Azs 44/2009 – 32. Stěžovatel též připomíná, že otázka, zda je rozhodnutí, v němž se nezabýval možností udělení doplňkové ochrany podle výše citovaného ustanovení, nepřezkoumatelné i tehdy, pokud tento nedostatek nebrání jeho věcnému přezkumu, je v době podání kasační stížnosti předmětem řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. Nad to podotýká, že je-li důvodem pro zamítnutí žádosti skutečnost, že žadatel přichází z bezpečné země, není namístě posuzovat jeho žádost z hlediska § 14a, neboť je v takovém případě riziko vážné újmy vyloučeno.

Stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce nevyužil svého práva vyjádřit s k podané kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti. Kasační stížnost je dle § 102 s. ř. s. zásadně přípustná, s výjimkou případů taxativně vypočtených v § 104 s. ř. s., pokud splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.), je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 s. ř. s.). V daném případě je kasační stížnost přípustná.

Nejvyšší správní soud se ve smyslu § 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.

Vymezením institutu nepřijatelnosti se soud již podrobně zabýval např. ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, 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). Z rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 – 59, publ. pod č. 1143/2007 Sb. NSS, pak vyplývá, že kasační stížnost může být přijatelná i v případě, že je podána žalovaným Ministerstvem vnitra z důvodu zásadního pochybení krajského soudu, které spočívá v tom, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva, případně že nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu. V tomto duchu se nesou i námitky uplatněné stěžovatelem. Tvrzená pochybení nelze ve fázi posouzení přijatelnosti kasační stížnosti *prima facie* vyloučit; z toho důvodu přijal Nejvyšší správní soud kasační stížnost k věcnému projednání.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Klíčovou otázkou, jež musí být zodpovězena v první řadě, je to, zda a do jaké míry byl stěžovatel v projednávané věci povinen výslovně se zabývat možností udělení doplňkové ochrany. Krajský soud v této otázce dospěl k jednoznačnému závěru, že taková povinnost stěžovatele byla dána, a že ji dotyčný nesplnil. Při tom vycházel z rozsudku zdejšího soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 – 78. V tomto rozhodnutí byla posuzována situace, kdy byla žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, protože bylo z postupu žadatele patrné, že ji podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve. Nejvyšší správní soud dospěl k obecnému závěru, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti podle § 16 zákona o azylu je rozhodnutím, v jehož důsledku: *„(...) 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.“* Je pravdou, že právní názor vyslovený v tomto rozsudku je předmětem rozhodování rozšířeného senátu, ovšem z hlediska, zda je soud oprávněn zkoumat tyto případné nedostatky nad rámec žalobních námitek. To však není tento případ, neboť ze žaloby je zřejmé, že jí žalobkyně napadá i to, že žalovaný nepřihlížel k důvodům, které by zakládaly poskytnutí doplňkové ochrany podle § 14 odst. 2 písm. d) zákona o azylu, přesto, že takové důvody v žádosti uvedla.

V mezidobí od rozhodnutí krajského soudu však byl rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu zaujat právní názor v jiné věci, která má pro posouzení této věci význam. V usnesení ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. 5 Azs 6/2010 (v době tohoto rozhodnutí dosud nepublikováno) rozšířený senát vyslovil: *„(ž)ádost o poskytnutí mezinárodní ochrany posuzuje správní orgán na základě skutečností, které žadatel uvede či které ve správním řízení jinak vyjdou najevo, a to z hlediska všech zákonných forem této ochrany,*

které se k těmto skutečnostem vztahují. Zamítnout žádost podle § 16 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, může správní orgán jen tehdy, nepřichází-li v úvahu žádná z takovýchto forem mezinárodní ochrany; tento závěr musí v rozhodnutí odůvodnit."

Stěžovateli tedy nelze přisvědčit v názoru, že samotná skutečnost, že rozhoduje podle § 16 zákona o azylu, vylučuje, aby zkoumal podmínky pro jiné formy mezinárodní ochrany. V daném případě je však třeba vážit, zda důvody, které jsou v rozhodnutí uvedeny, fakticky v sobě posouzení podmínek podle § 14a zákona o azylu nezahrnují. Stěžovatel totiž žádost zamítl z důvodu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu. Podle tohoto ustanovení se žádost zamítne jako zjevně nedůvodná, pokud žadatel přichází ze státu, který Česká republika považuje za třetí bezpečnou zemi nebo bezpečnou zemi původu, nebude-li prokázáno, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze. Bezpečnou zemí původu se podle § 2 odst. 1 zákona o azylu rozumí stát, jehož je cizinec občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště, v němž státní moc dodržuje lidská práva a je způsobilá zajistit dodržování lidských práv a právních předpisů, který jeho občané nebo osoby bez státního občanství neopouštějí z důvodů uvedených v § 12 nebo 14a, který ratifikoval a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, a který umožňuje činnost právnickým osobám, jež dohlížejí nad stavem dodržování lidských práv.

Smyslem § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu je umožnit ministerstvu posoudit žádost o mezinárodní ochranu v tzv. zkráceném řízení v případě, kdy žadatel přichází ze země splňující výše popsaná kritéria podle § 2 odst. 1 zákona o azylu, u níž lze předpokládat, že lidem tam žijícím nehrozí žádná nebezpečí, která by byla relevantní z hlediska mezinárodní ochrany. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 – 70, publ. pod č. 1749/2009 Sb. NSS, uvedl: „*Institut bezpečné země původu zakotvený v § 2 odst. 1 písm. a) zákona o azylu a v čl. 29 a 30 procedurální směrnice totiž stanoví presumpci nedůvodností žádostí osob přicházejících z dané země [srov. § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu: ‚Žádost o udělení mezinárodní ochrany se zamítne jako zjevně nedůvodná, jestliže žadatel ... d) přichází ze státu, který Česká republika považuje za třetí bezpečnou zemi nebo bezpečnou zemi původu, nebude-li prokázáno, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze‘]. Jinými slovy, žadatel o mezinárodní ochranu přicházející z bezpečné země původu musí prokázat, že v jeho konkrétním případě tento stát za bezpečnou zemi původu považovat nelze, což v důsledku znamená, že musí prokázat, že mu hrozí větší riziko pronásledování nebo vážné újmy než ostatním osobám v obdobném postavení.*" S prohlášením státu, z něhož žadatel přichází, za bezpečnou zemi původu, je tedy spojena vyvratitelná právní domněnka neexistence důvodů pro udělení azylu či doplňkové ochrany. Přitom je třeba zdůraznit, že takový závěr není věcí libovůle ministerstva, které o žádosti rozhoduje, ale musí být podepřen věrohodnými informacemi o tom, jaká je v daném státě situace v oblasti lidských práv. Disponuje-li ministerstvo takovými poznatky, z nichž lze dovodit, že jsou v daném případě naplněny podmínky podle § 2 odst. 1 zákona o azylu, může být výše uvedená vyvratitelná právní domněnka zpochybněna či vyvrácena pouze tím, že žadatel uvede konkrétní skutečnosti svědčící o tom, že v jeho případě danou zemi za bezpečnou považovat nelze. Takové skutečnosti však žadatel v řízení neuplatnil a ani jinak nevyšly najevo.

Právě skutečnost, že primárním předpokladem pro hodnocení země původu stěžovatele jako bezpečné je existence a zohlednění určitých poznatků o situaci v této zemi, má podle názoru zdejšího soudu zásadní význam ve vztahu k otázce posouzení doplňkové ochrany. Uplatnění některého z důvodů pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, zakotvených v § 16 odst. 1 písm. a) až c) a e) až h), nebo v § 16 odst. 2 zákona o azylu totiž nikterak nesouvisí s tím, jaká panuje situace v zemi původu žadatele. V těchto případech tak není vyloučeno, že by mohl být např. žadatel, jenž uvádí pouze ekonomické důvody, navrácen do země, v níž by mu hrozila vážná újma.

V případě postupu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu je naproti tomu určité zhodnocení situace v daném státě provedeno již právě jako podmínka použití tohoto ustanovení. Je přitom nepochybné, že hodnocení země jako bezpečné se vztahuje nejen na důvody pro udělení azylu, nýbrž i na důvody pro udělení doplňkové ochrany, jak je patrné z dikce § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, podle kterého je jedním z kritérií bezpečné země původu to, že občané nebo osoby bez státního občanství danou zemi neopouštějí z důvodů uvedených v § 12 nebo 14a. Pak je na žadateli, aby uvedl skutečnosti, které z hlediska jeho osoby takové nebezpečí v případě návratu do země představují.

Krajský soud stěžovateli vytknul v první řadě to, že se nezabýval úrovní zdravotní péče v Mongolsku. Zákonná zástupkyně žalobce v řízení uvedla, že podle jejího názoru nebude jejímu synovi, jenž po příjezdu do České republiky utrpěl úraz hlavy, musel zde být operován a je stále v péči lékařů, poskytnuta péče takové kvality, jaké se mu dostalo v České republice, aniž by ovšem uvedla, že péče poskytovaná v Mongolsku je zcela nedostatečná, nebo že by jejímu synovi mohla být z jakéhokoliv důvodu odepřena. Nejvyšší správní soud však v této věci zdůrazňuje, že rozdílná úroveň zdravotní péče v zemi původu žadatele o azyl a v České republice není sama o sobě důvodem pro udělení mezinárodní ochrany. K tomu lze odkázat zejména na rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Azs 30/2007 – 69.

Krajský soud dále považoval za nedostatečné, jakým způsobem se stěžovatel vypořádal s podáním žalobce ze dne 5. 4. 2010. V tomto podání žalobce prostřednictvím svého advokáta odůvodnil udělení doplňkové ochrany tím, že v důsledku diskriminačního přístupu zdravotních pojišťoven k cizincům by pro něj bylo velmi obtížné, ne-li nemožné, sjednat si v České republice zdravotní pojištění. Patrně by tak nesplnil jednu z podmínek pro udělení trvalého pobytu a území České republiky by proto musel opustit. Jeho vycestování by však bylo v rozporu s jeho právem na ochranu soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť by nemohl pobývat v České republice se svou matkou, jakož i s jeho právem nebýt diskriminován z důvodu svého zdravotního stavu, jež je garantováno řadou mezinárodních smluv.

V této souvislosti je nutné zdůraznit, že smyslem mezinárodní ochrany je poskytnout cizinci ochranu před takovými negativními jevy v zemi jeho původu, které lze podřadit některému z důvodů pro udělení azylu podle § 12 a násl. zákona o azylu, nebo některému z důvodů pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a téhož předpisu; k tomu srovnej zejména rozsudky zdejšího soudu ze dne 6. 11. 2009, č. j. 6 Azs 12/2003 – 49, a ze dne 18. 3. 2010, č. j. 9 Azs 45/2009 – 94. Institut mezinárodní ochrany proto nelze chápat jako jeden z prostředků k legalizaci pobytu cizince na území České republiky a nelze jej tedy využít jako „náhradní řešení“ v případech, kdy cizinec nesplňuje podmínky pro

získání trvalého pobytu podle zákona č. 326/1999, o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Z výše uvedeného podání žalobce je patrné, že tvrzené diskriminaci v přístupu ke zdravotnímu pojištění měl být žalobce vystaven na území České republiky a nikoliv v Mongolsku. Nedomáhal se proto ochrany před případnou diskriminací po návratu do vlasti, ale pokusil se naopak prostřednictvím žádosti o mezinárodní ochranu dosáhnout legalizace svého pobytu zde. Pokud jde o tvrzený rozpor vycestování žalobce s čl. 8 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách, je nutno podotknout, že tato otázka byla v předmětném podání zmíněna jen velmi obecně a bez uvedení podrobnějších skutečností. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že případné porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zásadně není důvodem pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 písm. d) zákona o azylu; k tomu srovnej například rozsudky ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Azs 30/2007 - 69, ze dne 9. 5. 2006, č. j. 2 Azs 177/2005 – 65, případně též usnesení ze dne 9. 10. 2008, č. j. 2 Azs 65/2008 – 48, nebo ze dne 25. 11. 2008, č. j. 9 Azs 79/2008 – 73. Tvrzení žalobce vztahující se k rozporu jeho vycestování s mezinárodními závazky České republiky nikterak nezpochybňovala hodnocení Mongolska jako bezpečné země původu a neměla by ostatně žádný význam ani z hlediska doplňkové ochrany. Ve vztahu k těmto tvrzením nelze stěžovateli vytýkat, že se jimi v odůvodnění svého rozhodnutí podrobně nezabýval.

Stěžovatel v rozhodnutí popsal skutkový stav dané věci, odkázal na informaci ze dne 29. 1. 2010 nazvanou „Hodnocení Mongolska jako bezpečné země původu“, s níž se zákonná zástupkyně žalobce mohla v průběhu řízení seznámit, a v závěru odůvodnění výslovně uvedl, že: „*neshledal na základě výše uvedených informací o politické, sociální, ekonomické a bezpečnostní situaci a stavu dodržování lidských práv v Mongolsku a na základě výpovědí zákonné zástupkyně nezletilého žadatele, že by v jeho případě nebylo možno Mongolsko považovat za bezpečnou zemi původu ve smyslu zákona o azylu v platném znění.*“ Nejvyšší správní soud konstatuje, že citované odůvodnění bylo dostatečné i ve vztahu k posouzení podmínek pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu. Zrušení rozhodnutí pro výslovné neuvedení důvodů, které v něm po obsahové stránce byly obsaženy, lze považovat za příliš formalistické. Jen z těchto důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnosti přisvědčil.

Na základě všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 3 s. ř. s).

V dalším řízení krajský soud rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 s. ř. s., jakož i o náhradě nákladů řízení před krajským soudem.

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

V Brně dne 17. února 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu