ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **A. S.,** zastoupený Mgr. Přemyslem Hoke, advokátem se sídlem Doudlebská 1046/8, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** Odbor azylové a migrační politiky, Nad Štolou 936/3, Praha 7, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 12. 2011, č. j. OAM-310/LE-LE05-LE05-2011, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2012, č. j. 2 Az 20/2011 – 301,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2012, č. j. 2 Az 20/2011 – 301, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 2. 12. 2011, č. j. OAM-310/LE-LE05-LE05-2011. Rozhodnutím správního orgánu nebyla stěžovateli k jeho žádosti udělena mezinárodní ochrana podle § 12, § 13 a § 14, § 14a a § 14b 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“).

Městský soud v Praze předně konstatoval, že s ohledem na § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. lze rozšířit žalobu o dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. V této lhůtě stěžovatel podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného, a to do výroku o nepřiznání doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu. Teprve po uplynutí lhůty rozšířil žalobní důvody i proti ostatním výrokům rozhodnutí

žalovaného, zejména uplatnil námitky proti nepřiznání azylu podle § 12 zákona o azylu. Soud se tedy zprvu zabýval tím, zda stěžovatel splňuje podmínky doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu. Zjistil, že se stěžovatel nachází ve vazbě z důvodu řízení o extradici probíhajícího před obecnými soudy na území ČR na základě mezinárodního zatykače vystaveného ruskou stranou. Dospěl proto k závěru, že jakékoli námitky proti trestnímu řízení vedenému proti stěžovateli v Rusku je nutno uplatňovat v extradičním řízení před obecnými soudy, do kterého soud rozhodující ve správním soudnictví nemůže žádným způsobem zasahovat. Správní soud nemá jakoukoli možnost posuzovat, zda trestní řízení na území Ruské federace nebylo vůči stěžovateli vykonstruované, popřípadě zda mezinárodní zatykač splňuje zákonné podmínky. Jedině v řízení o extradici může být rozhodnuto o tom, zda osoba stíhaná mezinárodním zatykačem bude do země původu vydána či nikoli. To souvisí i s případnými obavami stěžovatele, pokud se týká věznění na území Ruské federace v případě jeho vydání, neboť situaci ve vězeňství na území Ruské federace může rovněž posoudit pouze obecný soud v rámci řízení o extradici. Co se týče obav stěžovatele ohledně vyděračské skupiny kolem podnikatele T., Městský soud v Praze zdůraznil, že k tomu, aby možno shledat absenci státní ochrany, musel by stěžovatel využít veškeré reálně dostupné prostředky ochrany svých práv. Stěžovatel se po svém prvním fyzickém napadení ze strany vyděračů skupiny T. obrátil na policii ve vlasti, která se jeho trestním oznámením, v němž mimo jiné nemohl určit osoby, které ho přepadly, nezabývala. Nevyužil tudíž ještě veškeré prostředky ochrany svých práv. V případě nečinnosti orgánu policie měl totiž možnost obrátit se na její vyšší složky, případně na orgány prokuratury na území Ruské federace. Stěžovatel naopak po krátké době čtyř dnů vlast opustil. Hrozby v souvislosti s majetkovými spory či vydíráním v Rusku za pronásledování nelze považovat. Soud tedy neshledal žádný důvod přiznání doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu. Ačkoli stěžovatel až po uplynutí lhůty k podání žaloby napadl i ostatní výroky podle § 12, § 13, § 14 a § 14b zákona o azylu, soud z opatrnosti uvádí, že stěžovatel není a nebyl členem žádné politické strany nebo jiné organizace, na území Ruské federace nebyl nikterak politicky aktivní a veřejného života se neúčastnil. Měl potíže pouze s vyděrači kolem podnikatele T. Nebylo tedy bez jakýchkoli pochybností zjištěno, že by byl stěžovatel pronásledován za uplatňování politických práv a svobod. Stěžovatel tedy důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu nesplňuje. Stěžovatel podle soudu nesplňuje ani podmínky pro udělení humanitárního azylu dle § 14 zákona o azylu. Onemocnění, kterým trpí, je léčitelné na území jeho vlasti. Nevyžaduje žádné speciální léčení, které by mu tamější zdravotnické orgány nebyly schopny poskytnout. V případě stěžovatele se tak nejedná o případ hodný zvláštního zřetele. Obava stěžovatele z jeho uvěznění na území Ruské federace v případě jeho vydání na základě extradice k trestnímu stíhání není důvodem k udělení azylu dle § 12 písm. b) ani § 14 zákona o azylu. Jak vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Azs 303/2004, skutečnost, že v některé zemi existuje autoritářský a nedemokratický režim, který v mnoha případech porušuje lidská práva, ještě neznamená, že kterýkoli občan takovéto země je tomuto negativnímu vlivu přímo či zprostředkovaně vystaven. Městský soud v Praze proto žalobu stěžovatele zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel napadl rozsudek Městského soudu v Praze včas podanou kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s. Má za to, že nejsou splněny podmínky odmítnutí kasační stížnosti pro její nepřijatelnost, neboť podaná kasační stížnost

svým obsahem podstatně přesahuje jeho zájmy z důvodu tvrzeného dlouhotrvajícího porušování základních lidských práv v Rusku, na něž je třeba upozornit a chránit občany před zlovůli tamní moci. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu, že ve lhůtě k podání žaloby je nutno specifikovat rozsah napadení rozhodnutí správního orgánu a nelze následně brojit i proti dalším pochybením při aplikaci hmotného práva či rozporovat posouzení ostatních podmínek pro udělení azylu.

Stěžovatel má dále za to, že formální odkaz na extradiční řízení oproti řádnému soudnímu přezkumu správního rozhodnutí o neudělení azylu je naprosto nepřijatelným odpíráním práva na spravedlivou soudní ochranu a spravedlivý proces jako takový. Azylové řízení a ochrana v něm má přednost před řízením extradičním. Stěžovatel upozornil na to, že extradiční soud přesto, že si byl vědom rozhodnutí správního soudu ve věci azylu, řady skutečností týkajících se vykonstruování procesu i zcela negativního postoje MZV ČR ke stavu a dodržování lidských práv v Ruské federaci, rozhodl dne 7. 1. 2013 o přípustnosti jeho vydání. Městský soud v Praze se dostatečně nezabýval důkazy ohledně manipulace trestního stíhání. Stěžovatel nemá sebemenší důvod věřit jakýmkoli zárukám ze strany Ruské federace, že budou dodržena jeho práva na spravedlivý proces a nebude vystaven nelidskému a ponižujícímu zacházení, krutému trestání a mučení. Justiční systém Ruské federace je mezinárodními organizacemi na ochranu lidských práv v mnohém kritizován, zejm. za uplatňování práv vězňů, ať ve výkonu trestu či ve vazbě, a nadužívání trestního řízení proti podnikatelům. Podmínky zajištěných osob jsou, pokud jde o kontakt s advokáty, v přístupu ke zdravotní péči, jakož i základní hygieně a v rámci uplatňování jednotlivých práv naprosto alarmující a nevyhovující. Vězni či zadržení jsou běžně vystaveni mučení, či nelidskému a ponižujícímu zacházení a trestání. Od okamžiku opuštění země stěžovatelem nelze vysledovat zlepšení situace, ale naopak spíše její zhoršení. Stěžovatel má za to, že žalovaný náležitě nezhodnotil dostupné důkazy v kontextu s faktickým stavem lidských práv vazebně zajištěných osob či osob ve výkonu trestu v Ruské federaci. Městský soud v Praze se náležitě se nezabýval ani tvrzením, že T. a zločinecké uskupení kolem něj s napojením na státní a justiční aparát stěžovatele ohrožuje. Stěžovatel přitom učinil opatření vůči justičním orgánům, avšak bez jakéhokoli výsledku. To jej motivovalo k upuštění Ruské federace. Podle stěžovatele bylo z jím předložených důkazů zřejmé, že jakákoli efektivní obrana v Ruské federaci nemusí existovat a v jeho případě ani neexistovala. Nemůže mu být tedy dáváno k tíži, že nevyčerpal všech zákonných prostředků na území domovského státu, a že se v rámci EU cítil relativně bezpečně a nepodnikal žádné kroky, když měl navíc na území členského státu trvalý pobyt. Tato situace se změnila po zahájení extradičního řízení, kdy byl vzat do vazby. Městský soud v Praze přisvědčil závěru žalovaného, že nebyly naplněny důvody udělení azylu, aniž se vůbec konkrétními námitkami ve světle dostupných důkazů zabýval. Napadané rozhodnutí Městského soudu v Praze je tak naprosto nepřezkoumatelné.

Stěžovatel dále uvedl, že se na území České republiky on i jeho rodina (manželka a dva synové, z nichž jeden je nezletilý) zdržují dlouhodobě, mají povoleny dlouhodobé či trvalé pobyty a všichni splňují podmínky pro udělení státního občanství ČR dle zákona č. 40/1993 Sb. Nelze proto souhlasit s tím, že nebyly naplněny důvody pro udělení humanitárního azylu. Současně stěžovatel poukázal na to, že trvalý pobyt není důvodem nepřípustnosti vydání dle § 393 trestního řádu. Podle stěžovatele není judikatura stran ustanovení § 12, 14 a 14a zákona o azylu ve vztahu k němu jednotná, dosud nebyla

komplexně řešena otázka střetu extradice, azylu a práva na občanství při existenci trvalého pobytu na území země, jež má azylovou ochranu poskytnout. Městský soud v Praze nerespektoval ustálenou judikaturu a též hrubě pochybil při aplikaci a výkladu jak hmotného a procesního práva.

Pokud by stěžovatel nenaplnil podmínky udělení ani jedné z forem azylu, je se shora uvedených důvodů přesvědčen, že splňuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1, odst. 2 písm. b), d) zákona o azylu. Pokud jde o doplňkovou ochranu dle § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu, má za to, že trestní řízení by neodpovídalo zásadám garantovaným v čl. 3 a 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Stěžovatel by mohl být a jistě by byl vystaven mučení a nelidskému zacházení, čímž by došlo k porušení mezinárodních závazků. Pokud jde o doplňkovou ochranu dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, poukázal na to, že jeho manželka a děti zcela legálně pobývají na území ČR. Je proto nutné uvážit extrateritoriální aspekt čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, kdy by v případě návratu do vlasti došlo k narušení rodinného života stěžovatele a soužití s jeho rodinou. Ze stejného úhlu pohledu je třeba ještě hodnotit i ty články mezinárodních smluv, které upravují práva stěžovatele na spravedlivý proces. Rovněž stav zdravotní péče, který by se mu mohl dostat v zemi původu a navíc ve vazbě či výkonu trestu neodpovídá základním, natož v České republice běžně dostupným standardům.

Stěžovatel shrnuje, že skutečnosti uváděné v azylovém řízení jsou naprosto relevantními důvody pro udělení alespoň doplňkové ochrany, příp. humanitárního azylu. Žalovaný zcela účelově překrucuje tvrzení stěžovatele, jeho rozhodnutí není právně podloženo, skutková zjištění jsou naprosto neúplná a nedostatečná. Rovněž soud se námitkami stěžovatele věcně nezabýval a nevycházel z aktuálního stavu věci. Kdyby totiž vzal v úvahu všechny rozhodující skutečnosti, musel by žalobě proti rozhodnutí žalovaného vyhovět, a věc mu vrátit z důvodu nezákonnosti, rozporuplnosti, jakož i nepřezkoumatelnosti zpět k dalšímu řízení a rozhodnutí. Na základě uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Při rozhodování o kasační stížnosti stěžovatele musel nejprve Nejvyšší správní soud posoudit, zda jsou splněny podmínky řízení. Předně tak zkoumal, je-li kasační stížnost přijatelná ve smyslu § 104a s. ř. s., tedy zda svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Vycházel přitom z precedentního usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká *právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu*.
2) Kasační stížnost se týká *právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně*. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.
3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní odklon*, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.
4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo*

> *mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele*. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud krajský soud ve svém rozhodnutí *nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu* a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu. Dále se jedná o případ, kdy krajský soud *v jednotlivém případě hrubě pochybil* při výkladu hmotného či procesního práva.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přijatelnou z důvodu zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele (čtvrtý důvod přijatelnosti). Dospěl totiž k závěru, že Městský soud v Praze chybně posoudil otázku, zda je soud při přezkumu správního rozhodnutí povinen zabývat se důsledky trestního stíhání v zemi původu žalobce i v případě, kdy je vedeno řízení o vydání žalobce do ciziny podle § 391 a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou přípustnosti námitek kasační stížnosti. Ustanovení § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s. brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřípustné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, zveřejněný pod č. 419/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Pojem „důvody“, užitý v ustanovení § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s., které navazuje na ustanovení § 103 s. ř. s., tak v případě kasačních stížností proti rozhodnutím krajských soudů o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu zřetelně odkazuje na tentýž pojem užitý v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. při formulaci toho, jaký obsah mají mít žalobní body žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a vede k jednoznačnému závěru, že v řízení o kasační stížnosti jsou zásadně nepřípustné jiné důvody než ty, které se opírají o skutkové a právní důvody uvedené v žalobě. Důvody kasační stížnosti tedy lze opřít jen o takové konkrétní právní či skutkové důvody, jež byly v řízení před krajským soudem přípustně uplatněny (viz § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), a tedy alespoň v základních rysech v žalobních bodech obsažených v žalobě či jejím včasném rozšíření formulovány a případně dále (i po uplynutí lhůty k podání či rozšíření žaloby) upřesněny či podrobněji rozvedeny, aniž by tím byly rozšiřovány; to platí jen za předpokladu, že uvedené právní či skutkové důvody stěžovatel mohl v žalobě či jejím včasném rozšíření uplatnit (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 - 43, publ. pod č. 685/2005 Sb. NSS).

Z výše uvedeného vyplývá, že současně s otázkou přípustnosti stížních námitek bylo nutno posoudit i námitku stěžovatele, že neobstojí závěr soudu o tom, že je nutno specifikovat rozsah napadení rozhodnutí správního orgánu a vytknout jeho vady již ve lhůtě pro podání žaloby. Nejvyšší správní soud zde uvádí, že řízení před správními soudy není řízením nalézacím, ale řízením přezkumným, které je plně ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační. Je tedy plně v dispozici žalobce, aby v případě, kdy se domáhá ochrany svých práv žalobou u soudu, v této žalobě jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá, a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 s. ř. s). Jak uvedl rozšířený senát v rozsudku z 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publ. pod č. 835/1996 Sb. NSS), výrazem „konkrétní“ je zde myšleno

ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované. Ke skutkovým tvrzením blíže vysvětlil, že nemohou být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých" nezákonností, nýbrž musí se jednat o zcela jasně individualizovaný, a tedy od jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelný popis. Rozsah napadení rozhodnutí a žalobní body je přitom nutno vymezit ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.), přičemž takto vymezenými žalobními body je pak soud vázán a v jejich mezích přezkoumává napadené výroky rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

V usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS, se pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zabýval otázkou, zda v případě žalob ve věcech mezinárodní ochrany není soud na základě specifických důvodů oprávněn meze vytýčené žalobou překročit. Ve věcech mezinárodní ochrany totiž existují mezinárodní závazky, které je třeba respektovat; ostatně mezinárodní smlouvou je soud rovněž vázán a je oprávněn také posuzovat soulad jiného předpisu s takovou smlouvou (čl. 10, čl. 95 Ústavy). Soud tedy musí nad rámec žalobních bodů respektovat princip *non-refoulement* vyplývající z Ženevské úmluvy a i z čl. 3 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V této souvislosti rozšířený senát odkázal na rozsudek ze dne 21. 3. 2006, č. j. 2 Azs 75/2005 – 75, v němž bylo vysloveno, že *„Soud je i při aplikaci kogentních norem procesního práva vázán článkem 10 Ústavy ČR. Nesmí proto použít vnitrostátní procesní normu (zde ustanovení § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. obsahující zákaz rozšiřovat žalobu o další žalobní body po lhůtě pro její podání), pokud by její aplikace nutně a nevyhnutelně vedla k porušení zásady non-refoulement obsažené v čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků či k porušení zákazu vyhostit cizince do země, kde by byl vystaven hrozbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení* či trestu, *jenž vyplývá z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva tento článek vykládající.* Podle názoru rozšířeného senátu by tak soud nemohl přehlédnout (bez ohledu na obsah žaloby), pokud by byly dány důvody k ochraně žalobce před hrozící vážnou újmou v zemi původu, které žalovaný nezohlednil za situace, kdy již nepřichází v úvahu žádné další řízení, v němž by mohla být ochrana poskytnuta. Poznatky k tomu zpravidla vyplývají z vyjádření žadatele v žádosti nebo při pohovoru a ze skutečností zjištěných o zemi původu v řízení či známých z jiných řízení, či známých obecně. Pokud tedy má soud k dispozici poznatky o tom, že žadateli o azyl je nezbytné poskytnout doplňkovou ochranu podle § 14a zákona o azylu, neboť její neposkytnutí by bylo narušením zásady *non-refoulement* a ochranu již nelze poskytnout v jiném řízení, rozhodnutí žalovaného zruší, aniž by taková skutečnost musela být žalobou výslovně namítána.

Nejvyšší správní soud má však v nyní projednávané věci za to, že rozhodnutí Městského soudu v Praze nevede ještě nutně k vydání stěžovatele do země jeho původu. I po vyhlášení tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu zůstává k dispozici procesní nástroj, který má mimo jiné umožnit, aby stěžovatel nebyl vydán do země svého původu, pokud by to bylo v rozporu s mezinárodněprávními závazky ČR. O vydání stěžovatele totiž bude následně rozhodovat ministr spravedlnosti podle § 399 odst. 1 trestního řádu. V souladu s výše citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS, tak byla možnost překročení žalobních bodů v nyní projednávané věci vázána jen na výjimky upravené soudním řádem správním.

Jak již uvedl Městský soud v Praze, lhůta pro podání žaloby je uvedena v § 32 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb. a činí 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany bylo stěžovateli doručeno dne 14. 12. 2011, lhůta k podání žaloby dle § 32 odst. 1 téhož zákona a § 40 odst. 3 s. ř. s. uplynula dne 31. 12. 2011. V této lhůtě podal stěžovatel proti rozhodnutí žalovaného dne 29. 12. 2011 žalobu, v níž nesouhlasil s tím, že mu nebyla udělena doplňková ochrana podle § 14a zákona o azylu. Stěžovatel přitom poukázal na problémy ze strany konkurenčního podnikatele T., který mu vyhrožoval fyzickým násilím. Rovněž tvrdil, že mu hrozí vážná újma v důsledku možného odsouzení a věznění v případě vykonstruovaného trestního řízení, jež je proti němu ve vlasti vedeno. Dále stěžovatel pouze obecně namítl, že při posuzování udělení či neudělení mezinárodní ochrany dle § 12, § 13 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb. je nutno vycházet z jím tvrzených skutečností a ze zpráv MZ USA o dodržování lidských práv v Ruské federaci, materiálu Amnesty International ČR a dalších zdrojů popisujících situaci v ruském vězeňství a dodržování lidských práv tamními orgány. Právě v rozsahu těchto námitek uplatněných v zákonem stanovené lhůtě byl Městský soud v Praze povinen rozhodnutí žalovaného přezkoumat.

Jestliže se pak stěžovatel v kasační stížnosti dovolával nesprávného posouzení podmínek pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu, humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu, dále nesprávného posouzení podmínek pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu z důvodu, že by v případě návratu do vlasti došlo k narušení rodinného života stěžovatele a soužití s jeho rodinou, a že zdravotní péče v zemi původu neodpovídá základním, natož v České republice běžně dostupným standardům, je nutno konstatovat, že kasační stížnost v tomto rozsahu nenachází svůj předobraz v žalobě, tedy opírá se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Kasační stížnost je tudíž v tomto rozsahu nepřípustná.

Při posouzení důvodnosti kasační stížnosti uvážil Nejvyšší správní soud takto:

Stěžovatel předně nesouhlasil se závěrem Městského soudu v Praze o tom, že se správní soud nemusí při přezkumu správního rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany zabývat důsledky trestního stíhání v zemi původu žalobce, jestliže se těmito skutečnosti již zabýval obecný soud v rámci trestního řízení o vydání do ciziny podle § 391 a násl. trestního řádu.

Co se týče uvedeného trestního řízení, Nejvyšší správní soud ze správního a soudního spisu zjistil, že stěžovatel ve své žádosti o udělení mezinárodní ochrany a dále při pohovoru dne 14. 10. 2011 uvedl, že se v dubnu nebo květnu 2010 dozvěděl, že je proti němu v Ruské federaci vedeno trestní stíhání pro pokus o podvod. Toto trestní stíhání je podle něj pokusem podnikatele T. o navrácení stěžovatele do Ruska, aby jej tam donutil převést podíl na jeho lidi. Dále uvedl, že v případě vydání by byl ohrožen jeho život a zdraví v ruském vězení.

Dne 7. 9. 2011 byla žalovanému doručena informace Městského soudu v Praze o tom, že o vydání stěžovatele k trestnímu stíhání požádala Generální prokuratura Ruské federace, a to pro trestné činy podvodu – krádeže cizího majetku pomocí klamu a zneužití

důvěry spáchané osobou s využitím služebního postavení, organizovanou skupinou ve zvlášť velkém měřítku podle č. 3 čl. 30, č. 4 čl. 159 trestního zákoníku Ruské federace.

Podle informace Ministerstva spravedlnosti doručené Městskému soudu v Praze dne 28. 2. 2012 bylo v řízení o vydání stěžovatele do Ruské federace soudy pravomocně rozhodnuto o tom, že vydání je přípustné. Spisový materiál byl podle § 397 odst. 3 trestního řádu předložen k přezkoumání a rozhodnutí Ministerstvu spravedlnosti.

Při posouzení uvedené stížní námitky Nejvyšší správní soud vycházel ze závěrů svého rozsudku ze dne 10. 8. 2010, č. j. 4 Azs 10/2010 – 99, www.nssoud.cz, kde se podrobně vyjádřil k obdobné otázce, a to zda je správní orgán povinen zabývat se otázkou doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu i v případě, kdy posuzování hrozící vážné újmy a tím dodržení zásady *non-refoulement* bylo součástí extradičního řízení.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku připomněl, že zásada *non-refoulement* je zakotvena v čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, jež byla spolu s Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků z roku 1967 publikována pod č. 208/1993 Sb., a vyplývá rovněž z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované pod č. 209/1992 Sb. Článek 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků zakazuje smluvním stranám vyhostit jakýmkoli způsobem uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení. Tato zásada byla dále rozšířena zejména judikaturou Evropského soudu pro lidská práva v návaznosti na článek 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v tom směru, že nelze uprchlíka vyhostit do země, kde by byl vystaven hrozbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení či trestu zakázaného tímto článkem. Lze odkázat například na rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci H. L. R. proti Francii (rozsudek z 29. 4. 1997, žádost č. 24573/94), bod 34: „*Vyhoštění cizince smluvní stranou může být nicméně záležitostí, na niž se vztahuje článek 3, a tudíž může vzniknout odpovědnost tohoto státu podle Úmluvy, pokud jsou dány zásadní důvody pro předpoklad, že tato osoba, pokud by byla vyhoštěna, by v zemi, kam by vycestovala, byla vystavena reálnému riziku zacházení rozpornému s článkem 3. V takovém případě článek 3 vyvolává povinnost nevyhostit takovou osobu do tohoto státu (viz rozsudek Soering proti Spojenému království ze 7. července 1989, série A č. 161, str. 35, § 90 - § 91; rozsudek Cruz Varas a ostatní proti Švédsku z 20. března 1991, série A č. 201, str. 28, § 69 - § 70; rozsudek Vilvarajah a ostatní, cit. výše, str. 34, § 103; rozsudek Chahal proti Spojenému království z 15. listopadu 1996, Sbírka rozsudků a rozhodnutí 1996-V, str. 1853, § 73 - § 74, a str. 1855, § 80; a rozsudek Ahmed proti Rakousku ze 17. prosince 1996, Zprávy 1996-VI, str. 2206, § 39).*“

Podle čl. 1 odst. 2 Ústavy Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Smyslem a účelem uvedeného ustanovení je nepochybně to, aby dodržováním pravidel mezinárodního práva, ať již obyčejových, smluvních či jiných, Česká republika přispívala k pokud možno harmonickému a předvídatelnému fungování mezinárodního společenství. K naplnění tohoto Ústavou stanoveného požadavku je proto třeba, aby každá entita, jejíž jednání je přičitatelné České republice, se chovala způsobem vedoucím k jeho naplnění. Ve věcech týkajících se ukončení pobytu žadatele o udělení mezinárodní ochrany se proto každý státní orgán, kterému věc žadatele

v nějakém ohledu přísluší, musí přiměřeným způsobem (tj. způsobem a v míře odpovídající okolnostem případu a pravomocem a působnosti daného orgánu) zabývat tím, zda ukončením pobytu žadatele o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky či kroky, jež k němu bezprostředně vedou, se Česká republika nedopustí porušení svých mezinárodních závazků, zejména v oblasti lidských práv, neboť právě porušení těchto závazků může nejčastěji připadat v úvahu v souvislosti s návratem žadatele o udělení mezinárodní ochrany do jeho domovské země.

Jestliže je tedy podle § 8 písm. a) zákona o azylu Ministerstvo vnitra příslušné k řízení o udělení mezinárodní ochrany a k řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany, je nepochybné, že v těchto řízeních je především Ministerstvo vnitra tím subjektem, na němž spočívá největší závazek k tomu, aby Česká republika neporušila zásadu *non-refoulement*, a neporušila tak povinnost, jež jí plyne z mezinárodního práva. Je proto nepřípustné, aby se Ministerstvo vnitra tohoto zákonem svěřeného mezinárodního závazku zprostilo tím, že by jeho hodnocení přenechalo nebo přeneslo na jiný orgán, byť by to byl soud nebo ministr spravedlnosti rozhodující o povolení vydání k trestnímu stíhání do ciziny. S tímto závěrem plně koresponduje Metodický pokyn k extradici a mezinárodní ochraně uprchlíků Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), Sekce politiky ochrany a právního poradenství, Divize služeb mezinárodní ochrany, duben 2008, (dále jen „Metodický pokyn UNHCR“) v bodu 63: *Má-li být o potřebách mezinárodní ochrany osoby rozhodnuto v souladu s kritérii uvedenými v Úmluvě z roku 1951, měl by azylovou žádost přezkoumávat ten orgán, který je v dožádaném státě příslušný k rozhodování o přiznání statutu uprchlíka. Azylové úřady musejí přihlédnout ke všem relevantním skutečnostem, včetně extradiční žádosti a veškerým souvisejícím informacím, které mohou mít vliv na žádost o azyl. ... UNHCR je proto přesvědčeno, že rozhodnutí o azylové žádosti a rozhodnutí o extradiční žádosti by měla být vydávána v samostatných řízeních.*“ Prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc. rovněž podotýká, že se o těchto otázkách rozhoduje nikoli v jednom, ale ve dvou různých řízeních [viz Šturma. P, *Azyl vs. extradice pachatelů teroristických činů* (malé zamyšlení k jednomu aktuálnímu tématu a klinickému právnímu vzdělávání*)* Bulletin advokacie, č. 4/2006, s. 81].

Nejvyšší správní soud rovněž poukazuje na to, že opětovné posouzení dodržení zásady *non-refoulement* v řízení o mezinárodní ochraně a v extradičním řízení může být účelné v případě delšího časového odstupu rozhodování v těchto řízeních.

Co se týče posloupnosti rozhodnutí ve věci extradice a azylu, Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku připomněl názor Nejvyššího soudu (usnesení ze dne 26. 6. 2001, č. j. 11 Tcu 26/2000, a stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2003, sp. zn. Tpjn 310/2001), že „*zahájení řízení o udělení azylu osobě, která má být vydána do ciziny, nebrání příslušnému soudu, aby rozhodl o přípustnosti vydání, neboť je plně v kompetenci soudu, aby v rámci extradičního řízení posoudil, zda zde nejsou žádné právní překážky bránící vydání osoby, která se v jiném (správním) řízení domáhá právního postavení azylanta ve smyslu zákona o azylu*“. Ministr spravedlnosti pak může rozhodnout, že vydání nepovolí, i když soud vysloví, že vydání je přípustné (srov. § 399 odst. 2 trestního řádu). Rozhodnutí o povolení vydání tedy nesmí nastat dříve, než bude pravomocně skončeno řízení o mezinárodní ochraně, tj. i včetně případného soudního přezkumu. „*Dožádaný stát musí nejprve vyřešit otázku žadatelova uprchlického statutu a teprve potom rozhodnout, zda může být vyžádaná osoba v souladu se zákonem vydána. Vyplývá to ze závazku dožádaného*

státu zajistit respektování zásady non-refoulement podle mezinárodního uprchlického práva a práva lidských práv. Na jedné straně požívá žadatel o azyl jako vyžádaná osoba po celou dobu azylového řízení (včetně řízení odvolacího) ochrany proti refoulementu do země původu. Na druhé straně se však rozsah závazků non-refoulement dožádaného státu vyplývajících z mezinárodního práva liší v závislosti na tom, zda je vyžádaná osoba uprchlíkem, či nikoli. Je proto zřejmé, že nejprve musí být vyjasněna otázka statutu uprchlíka a teprve poté lze rozhodnout, zda jsou splněny zákonné předpoklady pro extradici. Proto v případech, které mohou vyústit ve vydání žadatele o azyl do jeho země původu, musí být provedeno azylové řízení a pravomocně rozhodnuto o azylové žádosti ještě před rozhodnutím o extradiční žádosti." (viz Metodický pokyn UNHCR, bod 64).

Nejvyšší správní soud tedy v rozsudku ze dne 10. 8. 2010, č. j. 4 Azs 10/2010 – 99, shrnul, že podá-li žadatel o mezinárodní ochranu žádost o udělení mezinárodní ochrany a zároveň probíhá extradiční řízení o jeho vydání, je nutné, aby (1) řízení o udělení mezinárodní ochrany a extradiční řízení probíhala odděleně, aby (2) rozhodnutí o povolení vydání nebylo vydáno dříve, než je pravomocně skončeno řízení o udělení mezinárodní ochrany, (3) a že ministerstvo vnitra jakožto správní orgán, jenž rozhoduje o žádosti o mezinárodní ochranu, je povinno žádost o udělení mezinárodní ochrany, přestože současně probíhá extradiční řízení, zkoumat nejen z hlediska vnitrostátního práva, ale i z hlediska mezinárodních závazků, jimiž je Česká republika vázána, v souladu s kritérii a požadavky kladených na uprchlické právo, a to zejména se zásadou *non-refoulement*, přičemž se tohoto závazku nemůže žádným způsobem zprostit.

Nejvyšší správní soud k věci dále uvádí, že povinnost posoudit žádost o udělení mezinárodní ochrany na základě výše uvedených hledisek je dána bez ohledu na to, že se správní orgán nezabývá samotnou otázkou, zda se žadatel dopustil skutku, pro který se vydání žádá.

V nyní projednávané věci pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pokud je ministerstvo vnitra v řízení o udělení mezinárodní ochrany povinno posoudit důsledky trestního stíhání v zemi původu žadatele, musí být nepochybně veškeré tyto jeho závěry přezkoumatelné v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí. Ani v tomto případě nemůže být žadatel vyloučen ze soudní ochrany. Městský soud v Praze tudíž pochybil, jestliže se odmítl zabývat žalobními námitkami ohledně vážné újmy hrozící v případě vydání stěžovatele k trestnímu stíhání do země původu.

Další námitky stěžovatele směřovaly vůči posouzení jeho obav z vydírání a ohrožování ze strany podnikatele T. Stěžovatel již ve správním řízení tvrdil, že poté co se ochrany své osoby neúspěšně domáhal u orgánů ruské policie, upozornil jej podnikatel T. na to, že nemá smysl se na policejní orgány obracet, neboť má známé na vysokých místech ministerstva vnitra. V žalobě dále poukázal na to, že o současném Rusku je všeobecně známo, že zde běžně dochází k zahajování trestních stíhání s pomocí zkorumpovaných policistů, přičemž takovýto způsob vymáhání peněz či odstraňování konkurentů je poměrně častý. Za takovéto situace pak podle něj nelze dojít k jinému závěru, než že stát není schopen nebo ochoten odpovídajícím způsobem zajistit ochranu stěžovatele a jeho rodiny před hrozící vážnou újmou. Žalovaný i Městský soud v Praze uzavřely, že stěžovatel nesplnil podmínky pro udělení doplňkové ochrany, neboť

nevyužil všech dostupných prostředků, které mu právní řád země původu (k prošetření chování policistů) poskytoval. Městský soud v Praze se však současně na základě žalobních námitek nikterak nevypořádal s otázkou, zda by se právům stěžovatele v konkrétní situaci u orgánů veřejné moci Ruské federace vůbec dostalo efektivní ochrany. Vzhledem k tomu, že v projednávaném případě stěžovateli hrozila vážná újma ze strany soukromých osob, tedy tak zvaných nestátních původců pronásledování, bylo nutné posuzovat, zda stát, strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, kontrolujících stát nebo podstatnou část jeho území jsou schopny či ochotny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním (srov. § 2 odst. 8 zákona o azylu, čl. 6 a 7 kvalifikační směrnice a rozsudky zdejšího soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Azs 50/2008 – 62, www.nssoud.cz, a rozsudku ze dne 16. 9. 2008, č. j. 3 Azs 48/2008 – 57, www.nssoud.cz). Při zkoumání dostupnosti a účinnosti ochrany se má „*zpravidla za to, že ochrana je poskytována, jestliže subjekty uvedené v odstavci 1 učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a žadatel má k této ochraně přístup*“ (čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice). Dovodil-li tedy Městský soud v Praze, že nebyly dány důvody pro udělení doplňkové ochrany, aniž by jakkoli vypořádal žalobní námitku týkající se dostatečnosti, resp. dostupnosti ochrany před vážnou újmou v zemi původu, postupoval v rozporu s příslušnými ustanoveními kvalifikační směrnice, zákona o azylu i judikatury zdejšího soudu. Toto pochybení je svojí povahou vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že shledal naplnění důvodů kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze proto zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V tomto řízení je Městský soud v Praze vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí Městský soud v Praze rozhodne též o náhradě nákladů řízení kasační stížnosti podle § 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 (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 15. května 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu