U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **M. L.,** zastoupená Mgr. Petrem Fouskem, advokátem se sídlem Masarykovo náměstí 83, Bělá pod Bezdězem, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2012, č. j. 48 Az 13/2012 - 23,

takto:

I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Odměna a náhrada hotových výdajů advokáta Mgr. Petra Fouska **se určuje** částkou 2400 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 2. 2012, č. j. OAM-20/LE-BE02-PA03-2012, byla žádost žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. f) 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“).

Žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 4. 2012, č. j. 48 Az 13/2012 – 23, zamítl.

Dle názoru krajského soudu žalobkyně žádné azylově významné skutečnosti neuvedla, o udělení mezinárodní ochrany požádala až po několika letech pobytu na území České republiky ve snaze legalizovat zde svůj pobyt v době, kdy vědomě pobývala na území České republiky bez oprávněného důvodu a hrozil jí nucený návrat do vlasti. Bylo prokázáno, že po návratu jí nebude hrozit ze strany místních úřadů žádné nebezpečí, natož nebezpečí, které by vykazovalo intenzitu vážné újmy. Nebezpečí nehrozí ani ze strany soukromých osob, před kterými by ji státní instituce ve vlasti nedokázaly ochránit. Žalovaný proto mohl rozhodnout ve smyslu § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu, jelikož

žalobkyně neuvedla žádné azylově relevantní skutečnosti a její žádost proto mohla být jako zjevně nedůvodná zamítnuta. Pokud žalobkyně namítala, že její vycestování zasáhne do jejích rodinných vztahů, bylo dle krajského soudu možné této námitce přisvědčit, avšak intenzita tohoto zásahu není nepřiměřená. Krajský soud uvedl, že žalobkyně může do budoucna uskutečnit soužití se svými zletilými dětmi i na území České republiky, za předpokladu, že bude dodržovat zákony této země. Svůj pobyt však bude muset upravit podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, nikoliv podle zákona o azylu, protože takový postup při neexistenci důvodů pro udělení azylu, nemůže být úspěšný.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka předně namítá, že krajský soud ani žalovaný nehodnotili její žádost o udělení mezinárodní ochrany z hlediska všech forem mezinárodní ochrany upravených v zákoně o azylu, pročež nebylo možné dojít k závěru, že její žádost je zjevně nedůvodná ve smyslu § 16 zákona o azylu. V tomto směru stěžovatelka odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2011, č. j. 5 Azs 6/2010 – 107, publikovaného pod č. 2289/2011 Sb. NSS; dle něj lze žádost zamítnout dle § 16 zákona o azylu jen tehdy, nepřichází-li v úvahu žádná ze zákonných forem mezinárodní ochrany (ve vztahu ke skutečnostem, které žadatel uvedl, nebo které vyjdou v řízení najevo). Formami mezinárodní ochrany dle § 13, § 14 a § 14b se žalovaný ve svém rozhodnutí nezabýval a ani krajský soud nemohl posoudit, zda byly splněny podmínky pro postup dle § 16 zákona o azylu. Jmenovanými formami mezinárodní ochrany se nezabýval ani krajský soud a jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Krajský soud dle stěžovatelky dále adekvátně nereagoval na žalobní námitku, dle níž stěžovatelka již v řízení před žalovaným uvedla, že důvodem její žádosti je snaha o udržení rodiny. Rodinu představují dvě zletilé děti stěžovatelky. Žalovaný přitom uvedl, že vycestování stěžovatelky není v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, aniž by uvedl, které to jsou. V žalobě samotné stěžovatelka upozorňovala na to, že její vycestování je v rozporu s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, dle něhož má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života. Krajský soud svůj rozsudek zatížil nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, jelikož se s namítaným důvodem pro udělení mezinárodní ochrany dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu odpovídajícím způsobem nevypořádal. Vzhledem k této nepřezkoumatelnosti nepřipadá v úvahu ani vyloučení věcného přezkumu daného rozhodnutí Nejvyšším správním soudem, je tedy vyloučeno, aby Nejvyšší správní soud posuzoval přijatelnost kasační stížnosti.

Závěrem stěžovatelka dodala, že se domnívá, že splňuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, neboť její vycestování by hrubě zasáhlo do jejího práva na rodinný život. Česká republika by porušila čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a tedy i své mezinárodní závazky. Proto nebylo možné její žádost zamítnout dle § 16 zákona o azylu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí s tím, že je zřejmé, že mezinárodní ochrana se uděluje ze zcela jiných důvodů, než které uvádí stěžovatelka. Jde především o důvody spočívající v pronásledování či hrozbě vážné újmy v zemi původu žadatele. Tím, že stěžovatelce nebyla udělena doplňková ochrana, nebylo porušeno její právo na respektování soukromého a rodinného života. Stěžovatelce nic nebrání, aby toto právo realizovala ve své vlasti. Pokud má stěžovatelka v úmyslu realizovat své právo na rodinný život na území České republiky, je třeba, aby dodržovala pravidla pro pobyt cizinců na území ČR; v případě, že nejsou naplněny podmínky pro udělení azylu, poskytuje možnost legalizace pobytu zákon o pobytu cizinců.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se ve smyslu § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Výklad zákonného pojmu „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaném 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 a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu; b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. 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 kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné.

Jak vyplývá z uvedeného, je primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů. Nejvyšší správní soud z těchto hledisek neshledává v kasační stížnosti relevantní argumenty svědčící pro její přijatelnost.

Nejvyšší správní soud po přezkoumání rozhodnutí žalovaného může částečně přisvědčit stěžovatelce, že žalovaný se měl přinejmenším v zájmu přesvědčivosti svého rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany zabývat všemi formami mezinárodní ochrany dle zákona o azylu a v tomto směru své rozhodnutí také odůvodnit. Na druhou stranu vyplývá z citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2011, č. j. 5 Azs 6/2010 - 107, publikovaného pod č. 2289/2011 Sb. NSS, že „*žádost 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 o azylu může správní orgán jen tehdy, nepřichází-li v úvahu žádná z takovýchto forem mezinárodní ochrany; tento závěr musí v rozhodnutí odůvodnit*“.

V dané věci však v řízení před žalovaným stěžovatelka zjevně neuvedla žádné skutečnosti (a ty ani jinak nevyšly najevo), které by se vztahovaly k formám mezinárodní ochrany dle § 12, § 13, § 14, § 14b zákona o azylu a k judikatuře Nejvyššího správního soudu související s citovanými ustanoveními. V protokolu o pohovoru k žádosti o udělení mezinárodní ochrany ze dne 31. 1. 2012 (stejně tak jako v samotné žádosti ze dne 26. 1. 2012) stěžovatelka uvedla pouze jedinou potenciálně relevantní skutečnost z hlediska mezinárodní ochrany [ve smyslu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu], a to, že o mezinárodní ochranu žádá z důvodu, že chce žít a mít kontakt se svými zletilými dětmi, které pobývají v České republice. Z uvedeného vyplývá, že žalovaný nijak nezasáhl do hmotněprávního postavení stěžovatelky tím, že ve svém rozhodnutí (ve vztahu k žádosti stěžovatelky) formálně nezmínil všechny formy mezinárodní ochrany, tedy ty, k nimž z vyjádření stěžovatelky ani jinak nevyšly najevo žádné relevantní skutečnosti. Jak však Nejvyšší správní soud naznačil, minimálně z důvodu přesvědčivosti a formální úplnosti by bylo vhodné, aby žalovaný ve svém rozhodnutí odůvodnil zjevnou nedůvodnost žádosti z hlediska všech forem mezinárodní ochrany; toto pochybení však vzhledem ke konkrétním okolnostem případu nemůže samo o sobě založit přijatelnost kasační stížnosti, neboť nemělo vliv na hmotněprávní postavení stěžovatelky.

V uvedeném kontextu je třeba hodnotit i napadené rozhodnutí krajského soudu, který konstatoval, že stěžovatelka neuvedla žádné azylově významné skutečnosti. Přitom výraz „azylově významné skutečnosti“ je třeba hodnotit spíše jako formulační nepřesnost odůvodnění rozsudku krajského soudu, a nikoliv jako projev toho, že by se krajský soud v mezích žalobních bodů nezabýval i eventuálními důvody pro udělení druhé z forem mezinárodní ochrany, tj. doplňkové ochrany. Závěry vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2011, č. j. 5 Azs 6/2010 – 107, stěžovatelka v žalobě přímo neargumentovala, zmínila nicméně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2006, č. j. 2 Azs 224/2005 – 59, www.nssoud.cz, který se

týkal otázky splnění podmínek pro rozhodování o žádosti o udělení mezinárodní ochrany (tehdy azylu) v režimu § 16 odst. 1 zákona o azylu. Právě v tomto směru také krajský soud žalobu posoudil, když se zabýval mj. otázkou potenciálních důvodů pro udělení mezinárodní ochrany z hlediska § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, a jeho rozhodnutí tak nelze vytýkat nepřezkoumatelnost.

Nelze také přiznat oprávněnost námitkám stěžovatelky, dle nichž je rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné, neboť není zřejmé, zda názor krajského soudu (že vycestování nezasáhne nepřiměřeně do jejích rodinných vztahů) odůvodňuje „*správnost názoru žalovaného o neudělení azylu, anebo se týká neudělení doplňkové ochrany podle ust. § 14a zákona o azylu*“.

Stěžovatelka totiž již v žalobě nesprávně naznačuje, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti dle § 16 zákona o azylu nemá meritorní charakter. V již citovaném usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 25. 1. 2011, č. j. 5 Azs 6/2010 – 107, ovšem Nejvyšší správní soud konstatoval následující:

„*Ve shodě s argumentací vyjádřenou v citovaném rozsudku ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, je podle názoru rozšířeného senátu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle § 16 zákona o azylu rozhodnutím hmotněprávním, což je dáno právě tím, že je tímto rozhodnutím žádost z (...) všech zákonných forem mezinárodní ochrany, posouzena jako zjevně nedůvodná, a že tedy zjevně nejsou splněny podmínky pro udělení azylu ani doplňkové ochrany ze žádného ze zákonem vymezených důvodů. (...) Rozhodnutí podle § 16 zákona o azylu tedy nelze chápat jako odmítnutí správního orgánu zabývat se žádostí meritorně. Tomuto účelu slouží institut zastavení řízení podle § 25 zákona o azylu, a to mimo jiné pro nepřípustnost žádosti upravené nyní v § 10a zákona o azylu. Cílem § 16 zákona o azylu je pouze urychlení řízení o žádostech těch žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, kteří nesplňují žádný z důvodů pro udělení mezinárodní ochrany. Tuto skutečnost ostatně odráží i důvodová zpráva k návrhu zákona o azylu, která v pasáži vztahující se k § 16 uvádí, že ‚[n]ávrh tím sleduje evropský trend eliminovat náklady spojené s pobytem např. žadatelů, kteří o udělení azylu žádají toliko z ekonomických důvodů zrychlením azylového řízení‘. Účelem je tudíž uplatnění principu procesní ekonomie a snížení celkových nákladů souvisejících s řízením o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Jedná se však pouze o procesní odchylku od standardního řízení ve věci mezinárodní ochrany, která nic nemění na tom, že i toto zrychlené řízení končí meritorním rozhodnutím. Byť je § 16 zákona o azylu poněkud nesystematicky uveden společně s § 15 a § 15a zákona o azylu v části nadepsané rubrikou ‚Důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany‘, nelze toto ustanovení chápat jako výluku z mezinárodní ochrany, která brání věcnému posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Ustanovení § 16 zákona o azylu upravuje pouze podmínky, za nichž může správní orgán rozhodnout o žádosti v tzv. ‚zrychleném‘ řízení, tedy v souladu s § 16 odst. 3 zákona o azylu ve lhůtě 30 dnů, přičemž není povinen provádět obsáhlé dokazování k důvodům uváděným v žádosti o udělení mezinárodní ochrany.*“

V rámci takto pojatého meritorního rozhodnutí tudíž žalovaný měl možnost ve „zrychleném řízení“ posoudit důvodnost názoru stěžovatelky, že jí v důsledku vycestování hrozila vážná újma ve smyslu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, tedy že by její vycestování bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Stěžovatelka je

toho názoru, že porušení mezinárodního závazku státu by vyplývalo z porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, dle něhož má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života. Ve správním řízení v tomto směru stěžovatelka, jak již bylo zmíněno, uvedla bez odkazu na jiné kvalifikované okolnosti jen to, že v České republice by chtěla zůstat proto, aby mohla žít se svými zletilými dětmi (narozeny v roce 1990 a 1991). Nelze vytýkat žalovanému, že v takové situaci dospěl bez „provádění obsáhlého dokazování" k závěru, že materiálně stěžovatelka neuvedla skutečnosti svědčící o tom, že by jí hrozila vážná újma podle § 14a zákona o azylu, resp. že shledal, že jí taková újma nehrozí; stejně tak nelze v souladu s výše uvedeným žalovanému vytýkat, že se s důvody pro udělení doplňkové ochrany vypořádal v rámci svého rozhodování podle § 16 zákona o azylu. Podmínky pro rozhodnutí dle § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu tak byly splněny a právě v tomto směru také krajský soud závěry žalovaného přezkoumal.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 Azs 5/2009 - 65, www.nssoud.cz, uvedl: „*Čl. 8 Úmluvy neukládá státu všeobecný závazek respektovat volbu dotčených osob ohledně země jejich společného pobytu, resp. napomáhat rozvíjení vztahů mezi nimi. Při stanovení rozsahu povinností státu je v tomto směru nutno zvážit okolnosti konkrétního případu (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 2. 1996 ve věci Gül proti Švýcarsku, stížnost č. 23218/94, http://echr.coe.int.) a v této souvislosti štrasburský soud bere v úvahu mimo jiné i případné extrateritoriální účinky čl. 8 Úmluvy, tedy otázku, do jaké míry je cizinci znemožněn jeho rodinný, případně soukromý život v jeho zemi původu a do jaké míry je přijímající stát právě z tohoto důvodu povinen umožnit mu přenést si svůj rodinný, resp. soukromý život na jeho území, a případně, zda je mu za tímto účelem povinen také udělit doplňkovou ochranu. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva přitom vyplývá, že podmínky pro spuštění extrateritoriálního účinku čl. 8 Úmluvy jsou velmi přísné (srov. rozsudek ze dne 6. 2. 2001 ve věci Bensaid proti Spojenému království, stížnost č. 44599/98).*" Po vyhodnocení konkrétních okolností dané věci, tedy zejména faktu, že rodinnými příslušníky stěžovatelky pobývajícími na území ČR jsou její již zletilé děti, ukrajinští státní příslušníci, Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem žalovaného a krajského soudu, že v daném případě nelze vycestování stěžovatelky, a to ani za situace, kdy jí bylo uděleno vyhoštění spojené se zákazem pobytu na území členských států Evropské unie na dobu 4 let, považovat za nepřiměřený zásah do jejího osobního a rodinného života [k intenzitě takového zásahu, který by mohl odůvodňovat udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2013, č. j. 5 Azs 7/2012 - 28, www.nssoud.cz]. Je třeba konstatovat, že rodinou ve smyslu čl. 8 Úmluvy nutno rozumět „*v první řadě vztah mezi manželi a mezi rodiči a nezletilými dětmi*" (viz Kratochvíl, J. in Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 872).

S ohledem na uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jeho ustálená a vnitřně jednotná judikatura poskytuje dostatečnou odpověď na námitky obsažené v kasační stížnosti a krajský soud se *prima facie* v napadeném rozsudku neodchyluje od výkladu předmětných ustanovení podaného v citovaných rozhodnutích. Nejvyšší správní soud neshledal ani žádný jiný z výše vymezených důvodů pro přijetí kasační stížnosti k věcnému projednání. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že kasační stížnost svým

významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatelky, shledal ji proto ve smyslu § 104a s. ř. s. nepřijatelnou a odmítl ji.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., z nichž vyplývá, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, pokud byla kasační stížnost odmítnuta.

Ustanovený zástupce Mgr. Petr Fousek vyčíslil odměnu a hotové výdaje v přípise ze dne 19. 7. 2012. Nejvyšší správní soud ustanovenému zástupci přiznal odměnu za jeden úkon právní služby (doplnění kasační stížnosti) za 2100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2012, a dále režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. března 2013

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu