

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **A. Z.**, zastoupený Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2020, čj. OAM-44/LE-LE05-LE05-2016, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 9. 2020, čj. 16 Az 25/2020-40,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 9. 2020, čj. 16 Az 25/2020-40, **se ruší.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2020, čj. OAM-44/LE-LE05-LE05-2016, **se ruší** a věc se žalovanému **vrací** k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Marka Čechovského, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 12. 4. 2016 žalobce požádal o udělení mezinárodní ochrany vzhledem k pronásledování v Ruské federaci z důvodu uplatňování politických a náboženských svobod, příslušnosti k určité sociální skupině, a rovněž hrozící vážné újmě na životě a zdraví v případě návratu do této země. Současně žalobce sdělil, že vystupuje také pod jménem A. A., nar. X, pod nímž je veden v evidenci Vazební věznice Praha Pankrác. Uvedl, že je čečenské národnosti, islámského náboženského přesvědčení. Je zastánce nezávislosti Čečenska. Je ženatý, má dvě děti. Do České republiky přijel v roce 2015 na základě rumunských dokladů na jméno A. A. O mezinárodní ochranu již neúspěšně žádal v jiných zemích Evropské unie (v Polsku, Dánsku a Rakousku). V Německu pak na výsledek řízení nepočkal. Jeho manželka a děti jsou v Německu, kde získaly azyl.

[2] Hlavním důvodem podání žádosti bylo, že je zastánce nezávislého Čečenska. Za první čečenské války (pozn. NSS: prosinec 1994 až srpen 1996) byl mladý a byl průvodcem bojovníků. Krátce se zapojil i do druhé čečenské války (pozn. NSS: srpen 1999 až květen 2000, resp. podzim 2001). Když však pochopil, že v této válce již nejde o nezávislost Čečenska, ale o náboženské otázky, ukončil svou činnost. Poté jej začali vyslýchat, v roce 2008 byl vyslýchán maskovanými lidmi, nevěděl, o koho jde. Vzhledem ke své krátké účasti ve válce již neznal bojovníky a velitele z druhé čečenské války. Když toto řekl, začali jej bít. Poté si již nic nepamatuje, probudil se až později, kdy mu lékař řekl, že byl postřelen do hlavy. Proto následně odjel do Evropy.

[3] V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaný rozhodl, že žalobci podle § 15 odst. 1 písm. b) a § 15a odst. 1 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, nelze udělit azyl ani doplňkovou ochranu pro důvodné podezření žalobce ze spáchání zločinu vraždy, které je důvodem extradiční žádosti orgánů Ruské federace. Důvodnost podezření spáchání zločinu vraždy žalovaný dovodil na základě usnesení Městského soudu v Praze z 27. 6. 2019, čj. Nt 409/2019-207, a usnesení Vrchního soudu v Praze z 15. 8. 2019, sp. zn. 14 To 84/2019, o přípustnosti vydání, neboť trestní soudy neměly za to, že by šlo o uměle vykonstruované trestní stíhání z politických důvodů či o pomstu za účast v rusko-čečenských válkách. Při hodnocení postoje žalobce k trestnímu stíhání v Ruské federaci žalovaný poukázal na obdobný postoj žalobce v trestním řízení v ČR, v němž byl odsouzen za trestný čin loupeže spáchaný 20. 12. 2015 k trestu odnětí svobody, a též na jeho aktivní roli v této trestné činnosti s použitím násilí (rozsudek Městského soudu v Praze z 27. 2. 2018, čj. 56 T 7/2016-1885, a usnesení Vrchního soudu v Praze z 5. 6. 2018, čj. 10 To 84/2019-2093). Udělení doplňkové ochrany je tedy vyloučeno též v důsledku spáchání trestného činu loupeže, za nějž byl žalobce pravomocně odsouzen, čímž se dopustil vážného zločinu ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, jenž rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Městský soud nejprve poukázal na rozdílné účely řízení o (přípustnosti) vydání k trestnímu stíhání do cizího státu (extradiční řízení) a řízení o udělení mezinárodní ochrany, a s odkazem na stanovisko pléna Ústavního soudu z 13. 8. 2013, sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, č. 262/2013 Sb., uzavřel, že typově jde o dvě odlišná a relativně samostatná řízení. Přesto však jsou dle městského soudu obě řízení vzájemně provázána, neboť udělení mezinárodní ochrany je jedním z důvodů, pro který by musel soud vyslovit nepřípustnost vydání podle § 91 odst. 1 písm. b) zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci. V této souvislosti odkázal na rozsudek NSS z 18. 9. 2019, čj. 5 Azs 235/2019-25, dle nějž je při rozhodování o žádosti o udělení mezinárodní ochrany založené na obavách z vydání do země původu za účelem trestního stíhání nutno – z hlediska možných důvodů pro udělení azylu dle § 12 zákona o azylu a zejména pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1 a 2 písm. a), b) a d) téhož zákona – nejprve zvážit, zda se nejedná o tzv. zájmový (politický) případ trestního stíhání. Od toho lze pak odvinout úvahy o možnosti spravedlivého procesu vedeného s dotyčnou osobou, jakož i o bezpečnosti jejího pobytu ve vězení, vč. vazby, jimž musí předcházet zhodnocení záruk poskytnutých v rámci vydávacího (extradičního) řízení. Přičemž v dané věci Nejvyšší správní soud uložil žalovanému, aby si opatřil za účelem komplexního posouzení věci i extradiční (soudní) spis

či jeho relevantní části týkající se právě poskytnutých záruk. Dále městský soud obsáhle citoval (v rozsahu stran 10 až 12) rozsudek NSS z 10. 8. 2010, čj. 4 Azs 10/2010-99.

[6] Výše uvedenou provázanost extradičního řízení a řízení o mezinárodní ochraně městský soud vyložil tak, že žalovaný při existenci extradičního řízení není oprávněn vycházet při hodnocení pravděpodobnosti (důvodného podezření ze) spáchání vážného zločinu [§ 15 odst. 1 písm. b) a § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu] výhradně z rozhodnutí soudu o přípustnosti vydání žadatele k trestnímu stíhání, nýbrž je povinen provést vlastní úvahu o důvodnosti podezření nejen ve smyslu trestního řízení v dožadující zemi, ale zároveň podrobit přezkumu i azylový příběh žadatele a tento v případě věrohodnosti zasadit do kontextu s důvody žádosti o vydání k trestnímu stíhání. Dle městského soudu je za tímto účelem žalovaný povinen si vyžádat celý extradiční spis, nikoli vycházet výhradně z odůvodnění rozhodnutí o přípustnosti vydání, a vypořádat se s námitkami žadatele o mezinárodní ochranu proti trestnímu stíhání mimo území ČR. Zároveň je žalovaný povinen posoudit, zda vydání cizince do jiného státu není v rozporu se zásadou *non-refoulement*. V této souvislosti se městský soud podrobněji vyjádřil k mezinárodnímu významu uvedené zásady, její kogentnosti a s tím spojenému mezinárodnímu závazku České republiky a povinnosti každé entity, jejíž jednání je přičitatelné České republice, postupovat způsobem vedoucím k jejímu naplnění. Dále městský soud vyšel z usnesení rozšířeného senátu ze 7. 9. 2010, čj. 4 Azs 60/2007-119, č. 2174/2011 Sb. NSS, dle nějž správní orgán musí vždy pečlivě posuzovat, zda je tu skutečně důvodné podezření, že byl spáchán některý z činů uvedených v § 15 zákona o azylu a zda se nejedná o vykonstruované obvinění. Nelze proto pominout azylový příběh žadatele o mezinárodní ochranu, který může být okolností určující (ne)důvodnost podezření ze spáchání vážného zločinu.

[7] Žalobou napadené rozhodnutí tedy městský soud v rozsahu závěru, že azyl nelze udělit, vyhodnotil jako nepřezkoumatelné z důvodu chybějících úvah o důvodnosti podezření ze spáchání vážného zločinu mimo území ČR a (ne)porušení zásady *non-refoulement*. Zároveň žalovaný řízení zatížil vadou spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu pramenící nejen z nepřipojení extradičního spisu, ale také nezjištění azylové historie žalobce v zemích EU jak ve smyslu zamítnutí jeho žádostí o azyl v Polsku, Německu, Rakousku a Dánsku, tak i tvrzeného udělení azylu manželce a dětem v Německu. Dané skutečnosti mohou být významné pro posouzení azylového příběhu žalobce i věrohodnosti jím předložených „osvědčení“ o jeho účasti při bojích za nezávislost. Žalovaný je povinen postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy a zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu).

[8] K vyloučení žalobce z doplňkové ochrany městský soud uvedl, že vzhledem k odsouzení žalobce za trestný čin loupeže, výši uloženého trestu a zejména aktivní úloze žalobce na trestné činnosti skupiny za použití násilí, jsou naplněny podmínky výluky pro udělení doplňkové ochrany dle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu bez ohledu na (ne)naplnění důvodu trestního stíhání v Rusku. I v tomto případě byl žalovaný povinen posoudit, zda neudělením doplňkové ochrany (v důsledku aplikace vylučující klauzule) nehrozí žalobci mučení nebo smrt v zemi původu (zásada *non-refoulement*), neboť tyto námitky žalobce v azylovém řízení uvedl, resp. mohou plynout z jeho azylového příběhu.

[9] Městský soud tedy žalovaného zavázal, aby se v novém řízení a rozhodnutí zaměřil na azylový příběh žalobce s dopadem na důvodnost podezření z trestného činu vraždy i naplnění zásady *non-refoulement* s doplněním podkladů připojením extradičního spisu a zjištění azylové historie žalobce v zemích EU. Jakkoli městský soud považoval azylový příběh žalobce za nevěrohodný, je na žalovaném, aby za užití kvalifikovaných úvah o nevěrohodnosti tvrzení žalobce nebo i zjištění nových skutečností (důvody zamítnutí žádostí žalobce v jiné zemi) azylový příběh přesvědčivě zpochybnil. Posouzení věrohodnosti žadatele o mezinárodní ochranu a jeho příběhu má nepochybně zásadní vliv na výsledek azylového řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[10] Žalovaný (dále „stěžovatel“) proti zrušujícímu rozsudku městského soudu podal kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Předně se domnívá, že tato kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje jeho vlastní zájmy ve smyslu § 104a s. ř. s., neboť se v daném případě jedná o zásadní pochybení při posouzení právní otázky soudem, které mělo dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele, přičemž odkázal na usnesení NSS z 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. Závěry městského soudu dle stěžovatele nemají dostatečnou oporu v zákoně.

[11] Stěžovatel namítá, že se ve svém rozhodnutí zcela dostatečným způsobem zabýval posouzením naplnění podmínek pro závěr, že azyl nelze udělit dle § 15 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, včetně poskytnutí záruk, neboť odkázal na usnesení Městského soudu v Praze čj. Nt 409/2019-207, a usnesení Vrchního soudu v Praze sp. zn. 14 To 84/2019, ve kterých soudy učinily závěr, že v dané věci existuje důvodné podezření, že se žalobce zvlášť závažného zločinu vraždy na území Ruské federace dopustil a nejedná se o vykonstruované trestní stíhání z politických důvodů či ve snaze o pomstu za účast v rusko-čečenských válkách. Proto požadavek soudu na provádění dalších úkonů v tomto směru považuje stěžovatel za irelevantní (konkrétně vlastní úsudek správního orgánu o pravděpodobnosti spáchání trestného činu). Je logické, že správní orgán (stěžovatel), který je vázán právním názorem příslušných soudů, nemůže v této souvislosti učinit jiný závěr. Stěžovatel ze své pozice nemůže činit závěry, zda se žalobce závažné trestné činnosti na území Ruské federace dopustil či nikoli, toto přísluší ruským orgánům činným v trestním řízení, popř. ruské justici.

[12] K namítanému porušení zásady *non-refoulement* stěžovatel uvedl, že tento princip je vázán fakticky na posuzování možného udělení doplňkové ochrany, kdežto při posuzování možného udělení azylu je zcela irelevantní. Není tedy zřejmé, jak by mohl stěžovatel vůbec při hodnocení důvodů pro udělení azylu posuzovat zásadu *non-refoulement*. Azyl lze udělit pouze za splnění podmínek uvedených v § 12, § 13 nebo § 14 zákona o azylu bez ohledu na princip *non-refoulement*. Toto vyplývá nejen ze zákona o azylu, ale i z judikatury a evropského práva. A zcela logicky, teprve v případě neudělení azylu se posuzuje v rámci možného udělení doplňkové ochrany právě *non-refoulement*, přičemž by nemělo smysl tutéž otázku v rámci jednoho řízení posuzovat dvakrát, a to v části rozhodnutí týkající se posouzení udělení azylu a zároveň v části týkající se udělení doplňkové ochrany. Je tak zřejmé, že napadený rozsudek je v rozporu s principy azylového práva.

[13] Je-li pak žadatel vyloučen z možnosti udělení azylu, je bezpředmětné zabývat se jeho azylovým příběhem a hodnotit jeho věrohodnost či věrohodnost jím předložených písemností. Nadto sám městský soud považuje žalobcův azylový příběh za nevěrohodný. Shodně, pokud je žadatel dle § 15a zákona o azylu vyloučen z možnosti udělení doplňkové ochrany, jejíž součástí je zásada *non-refoulement*, je dle zákona i judikatury Nejvyššího správního soudu bezpředmětné posuzovat splnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany a tím i samostatně zásadu *non-refoulement*. Městský soud tedy v bodě 55 rozsudku postupoval nelogicky a rozporně, neboť na jednu stranu akceptoval závěr o spáchání vážného zločinu, tj. správnost vyloučení žalobce dle § 15a zákona o azylu, zároveň však po správním orgánu požaduje, aby posoudil zásadu *non-refoulement*, tedy *de facto* doplňkovou ochranu, z jejíhož udělení je však žalobce vyloučen.

[14] Dále vzhledem ke skutečnosti, že důkazy v trestním řízení stěžovatel posuzovat nemůže, bylo by opatřování celého extradičního spisu neúčelné, přičemž veškeré informace o důvodnosti podezření ze spáchání zločinu jsou obsaženy v usnesení soudů a dalších materiálech opatřených stěžovatelem z extradičního řízení. Není tedy zřejmé, jaké další informace by z tohoto spisu měly pro věc vyplynout. Jako nadbytečné a neekonomické považuje stěžovatel rovněž požadavek soudu na zjištění azylové historie žalobce v zemích EU (Polsku, SRN, Rakousku a Dánsku) a žádosti o azyl jeho manželky, neboť není zřejmé, jaká zjištění by mohla přinést pro posouzení zásadní otázky, tj. možného vyloučení dle § 15 a § 15a zákona o azylu. Tyto informace, k jejichž získání by musel žalobce i jeho manželka dát souhlas by sice mohly být relevantní pro posouzení jeho věrohodnosti, avšak těžko pro posouzení důvodnosti trestního stíhání na území Ruska.

[15] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[16] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítl tvrzení, že je stěžovatel vázán právním názorem příslušných soudů o existenci důvodného podezření o spáchání zvlášť závažného zločinu vraždy na území Ruské federace. Stěžovatel totiž přehlíží, že princip *non-refoulement* je imanentní součástí řízení o mezinárodní ochraně podle zákona o azylu a velí státům přijmout taková opatření, která nepovedou k navrácení. Proto aplikace uvedené zásady nezbytně vyžaduje prošetření konkrétních okolností každého individuálního případu, což platí mimo jiné i pro aplikaci vylučující klauzule podle § 15 odst. 1 písm. b) zákona o azylu. V této souvislosti žalobce odkázal na nespecifikovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, který se zabýval otázkou standardu důvodného podezření ve vztahu ke spáchání vážného nepolitického zločinu

[17] Stěžovatel dle žalobce nejenomže pochybil, pokud důvodnost podezření opřel toliko o rozhodnutí trestních soudů vydaných v extradičním řízení, ale také pokud skutkovou otázku o spáchání vážného nepolitického zločinu dovodil ze skutečnosti, že žalobce byl odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody za spáchanou loupež na území České republiky. Žalobce podotýká, že podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu předmětem prejudiciální otázky nesmí být to, zda byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal. Pro účely řízení o mezinárodní ochraně je taková skutečnost zcela nepodstatná. Stěžovatel nemůže na základě trestněprávní historie v České republice dovozovat, že v jiné zemi (tj. Ruské federaci) byl skutečně spáchán jiný trestný čin, navíc za situace, kdy žalobce po celé

řízení konzistentně namítal vykonstruovanost trestního stíhání, která stojí na pouhé jediné, opakovaně se měnící, výpovědi.

[18] S ohledem na výše uvedené žalobce plně souhlasí se závěrem městského soudu, že stěžovatel byl povinen provést vlastní úvahu o důvodnosti podezření a zároveň zasadit žalobcův azylový příběh do kontextu extradiční žádosti.

[19] Žalobce se neztotožnil ani s další námitkou stěžovatele, že zásada *non-refoulement* je vázána fakticky na posuzování možného udělení doplňkové ochrany, pročež při udělování azylu je zcela nepodstatná, resp. při jeho udělení se nehledí na tuto zásadu. Z hlediska osobní působnosti zásady *non-refoulement* je nutné zdůraznit, že se neomezuje jen na uznané uprchlíky, nýbrž také na všechny žadatele o azyl. V kontextu zákona o azylu to znamená, že princip *non-refoulement* má své místo nejenom ve vztahu k udělení doplňkové ochrany ve smyslu § 14a zákona o azylu, nýbrž také k udělení azylu ve smyslu § 12 zákona o azylu. Není tedy důvodu mezi těmito instituty rozlišovat. Jedná se o kogentní normu mezinárodního práva, pročež jsou jakékoliv odchylky, ať už přímé či nepřímé, nepřípustné. V této souvislosti odkázal také na čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jeho absolutní povahu, jakož i na rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva k němu.

[20] Dále odmítl námitku stěžovatele o neúčelnosti opatření si celého extradičního spisu a nadbytečnosti zjišťování azylové historie žalobce pro účely řízení o mezinárodní ochraně. Odkázal mimo jiné na část rozsudku NSS čj. 4 Azs 10/2010-99 citovanou též městským soudem (viz bod [5] výše), podle níž by měl stěžovatel v řízení o mezinárodní ochraně vycházet z podkladů, jež sloužily orgánům rozhodujícím o přípustnosti nebo o samotném vydání. Ke zjištění azylové historie žalobce závěrem uvedl, že podle Ústavního soudu je azylová historie žadatele o mezinárodní ochranu přímo esenciální, přičemž *mutatis mutandis* odkázal na nález Ústavního soudu z 15. 8. 2017, sp. zn. II. ÚS 1260/17.

[21] Žalobce z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s., *in eventum* ji zamítl pro nedůvodnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[22] Jelikož se jedná o věc mezinárodní ochrany, zabýval se Nejvyšší správní soud v souladu s § 104a s. ř. s. otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musel by ji podle uvedeného ustanovení odmítnout jako nepřijatelnou.

[23] Samotná skutečnost, že je kasační stížnost podána Ministerstvem vnitra, které v řízení o správní žalobě bylo v postavení žalovaného, nevylučuje její přijatelnost, jak již zdejší soud konstatoval například v rozsudku z 31. 1. 2007, čj. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS.

[24] Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení Nejvyšší správní soud podrobně vyložil v usnesení čj. 1 Azs 13/2006-39, v němž interpretoval neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. O přijatelnou kasační stížnost se dle tohoto rozhodnutí 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; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikatorní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní pochybení ve smyslu uvedeném pod bodem 4) půjde 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 současně zdůraznil, že není v rámci poslední kategorie přijatelnosti (shledání zásadního pochybení) povolán přezkoumávat jakékoli 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.

[25] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost se dotýká právních otázek, jež dosud nebyly plně řešeny jeho judikaturou [ad (1) výše]. To především ve vztahu k otázce, zda je stěžovatel povinen zkoumat možné porušení zásady *non-refoulement* pro závěr o (ne)aplikaci vylučující (exkluzivní) klauzule podle § 15 a § 15a zákona o azylu. Dále zjistil též hrubé pochybení městského soudu při výkladu hmotného práva, jež mohlo mít vliv na rozhodnutí o věci samé [ad (4 b) výše].

[26] Kasační stížnost je tedy ve smyslu § 104a s. ř. s. přijatelná.

[27] Dále Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[28] Podle § 15 odst. 1 písm. b) zákona o azylu *azyl nelze udělit, je-li důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, se dopustil před vydáním rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany vážného nepolitického zločinu nebo zvlášť krutého činu, i když byl údajně spáchán s politickým cílem mimo území*. Toto ustanovení má základ v Úmluvě o právním postavení uprchlíků [vyhlášena pod č. 208/1993 Sb. (dále „*Ženevská úmluva*“)], jejíž čl. 1F písm. b) vylučuje aplikaci úmluvy na osobu, *o níž jsou vážné důvody domnívat se, že se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík*. Současně jde o promítnutí úpravy směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 2011, o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále „kvalifikační směrnice“), která od 21. 12. 2013 nahradila směrnici 2004/83/ES (dále též „stará kvalifikační směrnice“). Podle čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice jsou státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti vyloučeni z postavení uprchlíka, *existují-li závažné důvody se domnívat, že se dopustili vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než byli uznáni uprchlíkem, tj. před vydáním povolení k pobytu na základě přiznání postavení uprchlíka. Za vážné nepolitické zločiny lze považovat zvlášť kruté činy, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem*.

[29] Podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu *doplňkovou ochranu nelze udělit, je-li důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, se dopustil*

vážného zločinu. Na rozdíl od azylu je doplňková ochrana institutem vlastním unijnímu právu a má svůj základ v čl. 17 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice, podle nějž nemají státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti nárok na doplňkovou ochranu, *existují-li vážné důvody se domnívat, že se dopustili vážného zločinu*.

[30] Nejvyšší správní soud nejprve pro úplnost uvádí, že smyslem uvedených exkluzivních klauzulí je vyloučit poskytnutí mezinárodní ochrany těm osobám, které jí nejsou hodny, neboť se dopustily natolik závažných činů, že si jejich pachatelé jako uprchlíci mezinárodní ochranu nezaslouží. Současně mají tyto vylučující klauzule zabránit tomu, aby takoví jednotlivci využili ochrany vyplývající z postavení uprchlíka s cílem vyhnout se právní odpovědnosti za své činy (viz např. UNHCR: Směrnice k mezinárodní ochraně: Aplikace vylučujících klauzulí: Článek 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, ze dne 4. 9. 2003, HCR/GIP/03/05, odst. 2; Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston přednesené 31. 5. 2016, ve věci C-573/14, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides v. Mostafa Lounani*, odst. 50).

[31] Dle stěžovatele existuje důvodné podezření, že se žalobce v lednu 2009 ve městě Grozný (Groznyj), hlavním městě Čečenské autonomní republiky Ruské federace, dopustil vraždy své tehdejší přítelkyně. Stěžovatel svůj závěr opřel o rozhodnutí trestních soudů, jež na základě žádosti Ruské federace rozhodly o přípustnosti žalobcova vydání k trestnímu stíhání do tohoto státu (extradice). Tím dle stěžovatele byly naplněny podmínky pro aplikaci vylučující klauzule dle § 15 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, tj. existence důvodného podezření, že se žalobce před rozhodnutím stěžovatele a mimo území ČR dopustil vážného nepolitického zločinu, a proto mu nelze azyl udělit. Současně tím však byly naplněny též podmínky § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, tj. existence důvodného podezření, že se žalobce dopustil vážného zločinu, a proto mu nebylo možné udělit ani doplňkovou ochranu. Nemožnost udělení doplňkové ochrany pak stěžovatel odůvodnil i tím, že byl žalobce pravomocně odsouzen k odnětí svobody v délce 6 let pro spáchání trestného činu loupeže dle § 173 odst. 1 a 2 písm. a) trestního zákoníku, což stěžovatel taktéž vyhodnotil jako spáchání vážného zločinu.

[32] Městský soud shledal rozhodnutí stěžovatele (v rozsahu nemožnosti udělit azyl pro existenci důvodného podezření, že se žalobce dopustil vraždy na území Ruské federace) nepřezkoumatelným z důvodu chybějících úvah (i) o důvodnosti podezření, že se žalobce před rozhodnutím o své žádosti dopustil vážného nepolitického zločinu mimo území ČR, resp. „pouze“ vážného zločinu, a (ii) o (ne)porušení zásady *non-refoulement*. Zároveň stěžovatel podle městského soudu zatížil řízení vadou spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu pramenící nejen z nepřipojení extradičního spisu, ale také nezjištění azylové historie žalobce v zemích EU. Městský soud naopak neměl výhrad k závěru o naplnění podmínek vylučující klauzule podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu v důsledku pravomocného odsouzení za trestný čin loupeže, neboť přisvědčil stěžovateli jak v otázce existence důvodného podezření (pravomocné odsouzení), tak i vážnosti zločinu (aktivní úloha žalobce na trestné činnosti organizované skupiny za použití násilí). Přesto výše uvedené důvody pro zrušení rozhodnutí stěžovatele vztáhl i na nemožnost udělit žalobci doplňkovou ochranu, neboť i v takovém případě byl stěžovatel povinen posoudit, zda neudělením doplňkové ochrany (v důsledku aplikace vylučující klauzule) nehrozí žalobci mučení nebo smrt v zemi původu (zásada *non-refoulement*).

III.1 Námitka k nepřezkoumatelnosti v otázce důvodného podezření

[33] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů v otázce důvodného podezření městský soud odůvodnil tak, že ač stěžovatel aplikaci vylučující klauzule podle § 15 zákona o azylu neopřel pouze o extradiční žádost, neprovedl vlastní úvahu o existenci důvodného podezření ze spáchání trestného činu vraždy kladenému žalobci za vinu v Ruské federaci, neboť pouze odkázal na odůvodnění rozhodnutí soudu o přípustnosti vydání a zároveň přihlédl k trestné činnosti žalobce na území ČR. Stěžovatel však namítl, že byl vázán právním názorem příslušných soudů, jež rozhodly o přípustnosti žalobcova vydání k trestnímu stíhání do Ruské federace. Stěžovatel nemohl učinit vlastní závěr ohledně toho, zda se žalobce závažné trestné činnosti na území Ruské federace dopustil či nikoli, neboť to přísluší pouze ruským orgánům. Ve svém rozhodnutí tyto závěry opřel o § 57 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle nějž si *správní orgán nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu*. Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti s názorem stěžovatele nesouhlasil, neboť tímto postupem dle jeho názoru dochází k pominutí zásady *non-refoulement*.

[34] Aniž Nejvyšší správní soud jakkoli zpochybňuje závěry trestních soudů o existenci důvodného podezření pro účely extradice, ztotožnil se v této otázce s městským soudem, byť jeho závěr byl nucen v některých ohledech doplnit. Městský soud přiléhavě vyšel z usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 4 Azs 60/2007-119, podle nějž „[s]*právní orgán* [stěžovatel] *musí tedy vždy pečlivě posuzovat, zda je tu skutečně důvodné podezření, že byl spáchán některý z činů uvedených v § 15 zákona o azylu a zda se nejedná o vykonstruované obvinění*“ (bod 19 usnesení). Uvedené závěry rozšířeného senátu následně aplikoval soud v navazujícím rozsudku z 31. 3. 2011, čj. 4 Azs 60/2007-136, v němž odmítl, že by stěžovatel mohl učinit závěr o existenci důvodného podezření pouze na základě rozhodnutí trestního soudu rozhodujícího o (ne)přípustnosti vydání k trestnímu stíhání do cizího státu, neboť „*podmínky vylučující klauzule ve smyslu § 15 zákona o azylu jsou koncipovány poněkud rozdílně než podmínky možnosti vydání podezřelého ze spáchání trestného činu k trestnímu stíhání do ciziny ve smyslu § 392 odst. 1 trestního řádu* [pozn. NSS: od 1. 1. 2014 byla uvedená úprava přesunuta do § 90 odst. 1 zákona o mezinárodní justiční spolupráci]“. Uvedené východisko potvrdil i Ústavní soud ve stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13. Ústavní soud se sice nezabýval přímo otázkou, zda je správní orgán v otázce posouzení podmínek vylučující klauzule vázán závěrem trestních soudů o existenci důvodného podezření ze spáchání trestného činu. Jeho úvahy nicméně podporují výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud vyslovil, že „[v] *každém případě platí, že správní orgán nebude v dalším řízení vázán učiněnými skutkovými a právními závěry soudu* [pozn. NSS: rozhodujícím o přípustnosti vydání] *a bude je moci v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany posuzovat samostatně. Rozhodnutí soudu o tom, že vydání je přípustné, rovněž nebrání tomu, aby správní orgán rozhodl o udělení mezinárodní ochrany i z důvodů, které soud neuznal za postačující pro závěr o nepřípustnosti vydání*“. Konstatoval také, že ministr spravedlnosti nesmí povolit vydání k trestnímu stíhání do cizího státu, dokud není pravomocně skončeno řízení o první žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného soudního přezkumu.

[35] Uvedené závěry judikatury tedy jednoznačně popírají možnost, že by stěžovatel rozhodující o žádosti o udělení mezinárodní ochrany mohl „slepě“ přebírat závěry

extradičních soudů, protože jinak by čekání na konečné rozhodnutí o (ne)udělení mezinárodní ochrany pozbylo smyslu, neboť by často nemohlo přinést jiný závěr, než již dříve učinily extradiční soudy. Podpůrně lze odkázat též na metodický pokyn k výkladu Ženevské úmluvy z dubna 2008, UNHCR Guidance Note on Extradition and International Refugee Protection, odst. 84, dle nějž existenci důvodného podezření musí rozhodující orgán (stěžovatel) zkoumat optikou čl. 1F Ženevské úmluvy. Trestní soudy v rámci extradičního řízení však existenci důvodného podezření touto optikou nezkoumají.

[36] Ačkoli stěžovatel na str. 10 až 11 svého rozhodnutí připomněl oddělenost extradičního řízení a řízení o udělení mezinárodní ochrany a činí správný závěr, že to ale nebrání využití rozhodnutí extradičních soudů jako „*významných, ne-li klíčových*“ podkladů pro rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, v dalších úvahách se již mýlí. Stěžovatel totiž s rozhodnutími o přípustnosti vydání nakládal nikoli jako s pouhými podklady, nýbrž je s ohledem na § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu považoval pro své rozhodnutí za závazné. S odkazem na toto ustanovení stěžovatel konkrétně uvedl, že „*není oprávněn provádět důkazy v trestním řízení, ani je hodnotit a činit z nich jakékoliv závěry, natož dovozovat vinnu či jen důvodnost podezření*“. Tato úvaha není správná. Toto ustanovení je především součástí úpravy postupu správního orgánu, který musí ve svém řízení vyřešit předběžnou otázku, tedy otázku, kterou správnímu orgánu, který vede řízení, nepřísluší rozhodovat, avšak na jejímž rozhodnutí závisí vydání rozhodnutí v jeho věci.

[37] Již z toho, co bylo shora řečeno o vztahu řízení o mezinárodní ochraně a řízení o vydání k trestnímu stíhání do cizího státu (viz bod [34] tohoto rozsudku) je ale zřejmé, že otázka, zda je dáno důvodné podezření, že se cizinec dopustil vážného nepolitického zločinu nebo zvlášť krutého činu, nemá v řízení o udělení mezinárodní ochrany povahu předběžné otázky, neboť příslušný k posouzení a rozhodnutí této otázky je právě sám stěžovatel. Nic na tom nemění skutečnost, že úvahu o tom, zda je dáno důvodné podezření, že se dané trestné činnosti dopustil právě žadatel o udělení mezinárodní ochrany, činí i trestní soudy v rámci extradičního řízení, které zvažují, zda je vydání takové osoby k trestnímu stíhání do cizího státu přípustné. Do jisté míry nezávislé posuzování téže otázky v obou těchto řízeních je dáno tím, že jde o „*spojené nádoby, které propojuje nejen konkrétní osoba*“, jak vztah řízení ve věci extradice a řízení ve věci udělení mezinárodní ochrany popsal Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 5 Azs 235/2019-25.

[38] Odkaz stěžovatele na § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu pak byl vadný i v tom ohledu, že dané ustanovení neumožňuje učinit si vlastní úsudek o tom, že byl spáchán trestný čin. Tento úsudek ovšem stěžovatel v rámci posuzování použití vylučující klauzule vůbec nečiní, neboť jeho úkolem je posoudit pouze to zda je dáno důvodné podezření, resp. vážné důvody se domnívat, že se žadatel o mezinárodní ochranu dopustil vážného nepolitického zločinu nebo zvlášť krutého činu. Nejen, že jde o posouzení jiné otázky, ale také se v rámci dané úvahy uplatní zcela jiný důkazní standard, na což přiléhavě upozornil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 4 Azs 60/2007-136, kde se danou otázkou při zohlednění závěrů zahraniční doktríny i judikatury velmi podrobně zabýval. Uzavřel, že »*důkazní standard* důvodné podezření, *resp.* vážné důvody se domnívat, *který je u všech vylučujících klauzulí shodný, je nižší než důkazní standard v trestních věcech. Všechny výše citované zdroje se na tomto závěru shodují, většina z nich tento standard klade okolo hranice 50*

% pravděpodobnosti. Všechny tři zdroje jsou jednotné v závěru, že k naplnění „důvodného podezření“ *musí být k dispozici jasné, přesvědčivé a věrohodné důkazy, v judikatuře některých států označované jako* silné *důkazy a nikoliv pouhé domněnky. Půjde např. o přiznání žadatele o udělení mezinárodní ochrany, svědectví jiných osob (pokud vyjádření žadatele nebyla věrohodná), není však nutné, aby byl žadatel odsouzen či obviněn z vážného trestného činu. Pouhá žádost o extradici sama o sobě důvodné podezření nezakládá. Důvodné podezření není dáno ani pouhou skutečností, že proti žadateli probíhá v jeho domovské zemi trestní stíhání.*«

[39] Stěžovatel tedy vyšel z nesprávného názoru o závaznosti rozhodnutí trestních soudů o vydání, pokud jde o otázku důvodného podezření, resp. vážných důvodů se domnívat, že se žadatel o mezinárodní ochranu dopustil vážného nepolitického zločinu. V důsledku toho pak stěžovatel neprovedl vlastní a dostatečně odůvodněnou úvahu o naplnění podmínek pro aplikaci vylučující klauzule, což stěžovateli správně vykl již městský soud. Nad rámec toho Nejvyšší správní soud poukazuje také na určitou vnitřní rozpornost v úvahách stěžovatele, který na jedné straně rozhodnutí extradičních soudů správně považuje za „*významný, ne-li klíčový*“ podklad pro rozhodnutí aplikovatelnosti vylučujících klauzulí, avšak následně je již nesprávně považuje za závazné rozhodnutí. Současně Nejvyšší správní soud dodává, že další související úvahy městského soudu již je třeba korigovat.

[40] Především je předčasný závěr městského soudu, že si bude stěžovatel povinen vyžádat celý extradiční spis. Takový závěr by mohl městský soud učinit až v situaci, kdy by se zabýval otázkou, zda si stěžovatel za účelem posouzení rozhodných otázek opatřil dostatečné podklady a vycházel tedy z dostatečně zjištěného skutkového stavu. Touto otázkou se však městský soud dosud nezabýval a stěžovatelem shromážděné podklady vůbec nehodnotil (ani to učinit nemohl, neboť se samotným závěrem stěžovatele o existenci důvodného podezření pro výše uvedenou vadu v podobě nepřezkoumatelnosti tohoto závěru vůbec nezabýval). Nemohl tedy ani předjímat, zda shromážděné podklady jsou či nejsou pro úvahu o naplnění podmínek aplikace vylučujících klauzulí dostatečné. Obecně k této otázce jistě lze poukázat na závěry uvedené v rozsudku NSS čj. 4 Azs 10/2010-99, citované i městským soudem, podle kterých „*v praxi je žádoucí, aby ministerstvo vnitra mohlo poznatky a podklady, jež sloužily orgánům rozhodujícím o přípustnosti nebo samotném vydání, využít v azylovém řízení, stejně jako orgány rozhodující v extradičním řízení mohou využít poznatků získaných v řízení o mezinárodní ochraně*“. Nelze z nich však dovozovat tak kategorický závěr, jako to učinil městský soud, ale je třeba vycházet z konkrétní situace každého správního řízení. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek NSS čj. 5 Azs 235/2019-25, ve kterém se soud rovněž dovolal výše citovaného závěru rozsudku čj. 4 Azs 10/2010-99, avšak jeho názor také nebyl tak kategorický, jako v případě městského soudu. Závěr o tom, že v dané věci bylo na místě opatřit si za účelem komplexního posouzení věci i extradiční (soudní) spis či jeho relevantní části týkající se právě poskytnutých záruk či dalších důležitých skutečností, na které stěžovatel v průběhu správního řízení setrvale upozorňoval, Nejvyšší správní soud opíral o konzistentní tvrzení učiněná v průběhu řízení o mezinárodní ochraně, ve kterých se žadatel opakovaně odvolával i na vyjádření učiněná v extradičním řízení a na obsah extradičního spisu. Nejvyšší správní soud pak tento názor vyslovil až v souvislosti se svým závěrem o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci, který byl navíc v rozporu se spisem, resp. v něm neměl oporu.

[41] S ohledem na výše uvedené proto nelze prozatím odpovědět na námitku stěžovatele, že veškeré informace o důvodnosti podezření ze spáchání (vážného) zločinu jsou obsaženy v usnesení soudů a dalších materiálech, jež si již opatřil z extradičního řízení, není tedy třeba, aby obstarával další podklady, a to proto, že stěžovatel na základě těchto podkladů doposud neučinil žádný vlastní a dostatečně odůvodněný závěr, který by soud mohl přezkoumat a v rámci toho se mohl zabývat otázkou dostatečnosti podkladů. Jistě není vyloučeno, že v některých případech mohou být dostatečným podkladem i jen samotná extradiční rozhodnutí, zejména pokud jsou dobře odůvodněna a popsány podklady, z nichž trestní soud vycházel. Je tedy třeba připomenout, že je povinností stěžovatele, aby na základě (dle svého přesvědčení) dostatečných podkladů vedl vlastní samostatnou úvahu o existenci důvodného podezření ve smyslu azylového, nikoli jen extradičního práva (srov. podrobný rozbor vztahu těchto dvou oblastí v Janků, Linda. *Vylučující klauzule dle čl. 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků: možnosti a podmínky její aplikace vůči osobám podezřelým z terorismu* [online]. Brno, 2017 [cit. 2021-02-12]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/gr2w1/. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Vladimír Týč; str. 91-98).

[42] Součástí úvahy o existenci důvodného podezření ze spáchání (vážného) zločinu pak musí být i zhodnocení, zda nemohlo být obvinění žalobce vykonstruované. Důvodem vylučujícím udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 15 zákona o azylu by totiž nemohlo být obvinění žadatele ze sice nepolitického zločinu, které by se ovšem nezakládalo na reálných důkazech a bylo by proti žadateli vzneseno státními orgány v zemi jeho původu účelově jako součást jeho pronásledování, jak zdůraznil rozšířený senát v usnesení čj. 4 Azs 60/2007-119. V tomto směru se tedy Nejvyšší správní soud ztotožnil s městským soudem, který požadoval, aby stěžovatel úvahu o důvodnosti podezření zasadil do kontextu s azylovým příběhem, tedy aby jej v případě jeho věrohodnosti zasadil do kontextu s důvody žádosti o vydání k trestnímu stíhání. Stěžovatel se proto mýlí, pokud při aplikaci vylučujících klauzulí považuje azylový příběh za zcela nepodstatný. Má nicméně pravdu, že si městský soud zčásti protiřečí, pokud současně azylový příběh žalobce označuje za nevěrohodný. Tato úvaha městského soudu je však učiněna zcela na okraj a bez bližšího odůvodnění. Nemohla proto významněji zpochybnit správný závěr o nutnosti zohlednit ve výše uvedeném smyslu důvody žádosti o mezinárodní ochranu.

III.2 Námitka ke zjišťování azylové historie v zemích EU

[43] Se závěrem městského soudu, že nedostatečné zjištění skutkového stavu stěžovatele spočívá též v nezjištění azylové historie žalobce v zemích EU, v nichž již neúspěšně žádal o mezinárodní ochranu, se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Tyto informace by sice v jistých ohledech mohly dokreslit celkový obraz azylového příběhu žalobce, avšak z pohledu řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany to nejsou tak stěžejní informace, aby měl stěžovatel povinnost je bez dalšího opatřit, resp. že by bez nich nebylo možné o žádosti žalobce rozhodnout. To platí tím spíše, že ani sám žalobce neuvedl, jaké konkrétní relevantní informace by měly vyplývat z řízení o udělení mezinárodní ochrany, jež byly vedeny v jiných státech EU. Lze nadto předpokládat, že důvody uváděné žalobcem ve všech státech byly v rozhodujících rysech podobné. Argumentace žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1260/17, z něhož žalobce dovozuje, že azylová historie žadatele o mezinárodní ochranu je přímo esenciální, není zcela přiléhavá, neboť stěžovatel v případě řešeném Ústavním soudem byl držitelem

mezinárodní ochrany ve formě azylu v Rakousku, což dle Ústavního soudu představuje překážku přípustnosti vydání do cizího státu ve smyslu § 91 odst. 1 písm. b) a o) zákona o mezinárodní justiční spolupráci (viz body 21 až 23 nálezu). V nyní projednávané věci však byl žalobce dle svého tvrzení se svými žádostmi o udělení mezinárodní ochrany podanými v Polsku, Dánsku a Rakousku neúspěšný. Ve světle uvedeného tak v úvahu přichází jedině zjišťování výsledku řízení v Německu, na nějž žalobce dle svých tvrzení nepočkal, a proto neví, jak věc skončila. Pokud by totiž stěžovatel zjistil, že žalobci byla v Německu udělena mezinárodní ochrana (např. za účelem sloučení rodiny), bylo by sice jeho vydání k trestnímu stíhání do Ruské federace nepřípustné, avšak o vydání žalobce stěžovatel nerozhoduje.

III.3 Námitka k zásadě non-refoulement

[44] Vedle chybějící samostatné úvahy o existenci důvodného podezření byl druhým stěžejním důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele nedostatek posouzení, zda neudělením azylu ani doplňkové ochrany v důsledku aplikace vylučujících klauzulí nedojde k porušení zásady *non-refoulement*. Městský soud svůj závěr opřel o rozsudek NSS čj. 4 Azs 10/2010-99, podle nějž v řízení o udělení mezinárodní ochrany „*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*“.

[45] Nejvyšší správní soud připouští, že z citované pasáže, jakož i z celkového vyznění rozsudku čj. 4 Azs 10/2010-99 lze dovodit, že by stěžovatel jako správní orgán rozhodující o žádostech o udělení mezinárodní ochrany měl v každé fázi tohoto řízení, tedy i při úvaze o aplikaci vylučující klauzule, brát v úvahu mezinárodní závazek České republiky neporušit zásadu *non-refoulement*, a nepřenášet jeho dodržení na jiné orgány, jimiž jsou mj. i trestní (extradiční) soudy rozhodující o (ne)přípustnosti vydání k trestnímu stíhání do cizího státu. Obdobný závěr lze vyčíst například i z nálezu Ústavního soudu z 18. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 2211/13, především z bodů 10 a 11. V druhém z uvedených bodů Ústavní soud dospěl k závěru, že „[z] *nastíněného vztahu obou řízení* [pozn. NSS: správní řízení o udělení mezinárodní ochrany a soudní řízení o přípustnosti vydání] *je patrné, že osoba, o jejíž vydání jde, má k dispozici dvě řízení, v jejichž rámci se může domoci ochrany před zásahem do svých základních práv a svobod, k němuž by došlo v důsledku porušení zásady* non-refoulement“.

[46] Nutno však dodat, že ani jedno z uvedených rozhodnutí se nezabývalo situací, kdy byl v řízení o udělení mezinárodní ochrany vysloven závěr o aplikaci vylučujících klauzulí. Právě tento aspekt nicméně Ústavní soud zmínil v nálezu z 10. 9. 2013, sp. zn. III. ÚS 665/11, v němž v bodě 48 uvedl, že „[p]*rávě u této zásady* [pozn. NSS: non-refoulement] *lze obecně, byť nikoliv neomezeně, dovozovat přednost před mezinárodněprávním závazkem k extradici. Meze její aplikace přitom vyplývají z ústavního pořádku a příslušných mezinárodních smluv a jsou vyjádřeny především v čl. 1 bodu F Úmluvy o právním postavení uprchlíků, který vylučuje z působnosti této úmluvy osobu, o níž je vážný důvod se domnívat, že se dopustila např. zločinu proti míru, válečného zločinu, zločinu proti lidskosti, nebo vážného nepolitického*

zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík“. Jinými slovy, v případě osob vyloučených z dosahu Ženevské úmluvy, tj. osob, na něž se aplikuje vylučující klauzule, je aplikace zásady *non-refoulement* omezena.

[47] Má-li se totiž uplatnit zásada *non-refoulement* ve smyslu čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy, musí být v prvé řadě splněno východisko, že žalobce je „uprchlíkem“ ve smyslu čl. 1 téže Úmluvy. Jestliže je ale určitá osoba za podmínek čl. 1F Ženevské úmluvy z požívání statusu uprchlíka vyloučena, nevztahuje se na ni ani čl. 33 týkající se zásady *non-refoulement* (srov. usnesení rozšířeného senátu čj. 4 Azs 60/2007-119, bod 11). Toto východisko ovšem respektuje i kvalifikační směrnice, neboť podle definice obsažené v čl. 2 písm. d) kvalifikační směrnice, osoba, na kterou se vztahuje čl. 12, není uprchlíkem ve smyslu dané definice. Obdobně to platí i pro osobu, která má nárok na doplňkovou ochranu [čl. 2 písm. f) kvalifikační směrnice].

[48] To samozřejmě neznamená, že se takovým osobám (vyloučeným z postavení uprchlíka či osoby, která má nárok na doplňkovou ochranu) nemůže ve smyslu této zásady dostat ochrany v jiných řízeních (srov. např. usnesení rozšířeného senátu 4 Azs 60/2007-119, bod 22, který odkazuje na úpravu podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky). Zásada *non-refoulement* se totiž vedle čl. 33 Ženevské úmluvy objevuje také v čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 4 a čl. 19 Listiny základních práv EU, a její dopad je širší, neboť přestavuje absolutní zákaz navrácení jakéhokoliv cizince, nejen uprchlíka, do země, kde by byl vystaven trestu smrti, popravě, či mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení (srov. Camrda In. Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol *Listina základních práv a svobod, Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1299 s.). V důsledku tohoto paralelního pojetí principu *non-refoulement* se ochrana před navrácením vztahuje na jakýkoli typ vyhoštění nebo návratu, včetně případů deportace a vydání (extradice). Osobě, u níž budou aplikovány vylučující klauzule, a nebude tedy v postavení uprchlíka, se tak ochrany ve smyslu takto pojaté zásady *non-refoulement* musí s ohledem na uvedené závazky dostat v těchto dalších řízeních (v dané věci je tímto řízením extradiční řízení). Stěžovatele, který rozhodne o aplikaci vylučující klauzule, tato povinnost v řízení o udělení mezinárodní ochrany ovšem nestíhá.

[49] Pro úplnost lze dodat, že při rozhodování o vyloučení nelze s ohledem na výše uvedené zohlednit nejen zásadu *non-refoulement*, ale nelze ani jakkoli zohlednit újmu v podobě pronásledování z azylově relevantních důvodů, která by žadateli případně hrozila po návratu do země původu, neboť vyloučení z postavení uprchlíka nepodléhá testu přiměřenosti mezi „exkluzí“ a „inkluzí“. Závěr o aplikovatelnosti vylučující klauzule dle čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice, resp. § 15 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, který je jeho transpozicí, tedy není podmíněn ani posouzením proporcionality ve smyslu vážení závažnosti zločinu a závažnosti hrozícího pronásledování, pokud by byl cizinec vrácen (vydán) do státu, jehož je státním příslušníkem. Názory na tuto otázku sice nejsou v oblasti doktrinální ani v praxi rozhodujících orgánů napříč státy, jež jsou signatáři Ženevské úmluvy, zcela jednotné. V tomto směru lze odkázat na vyčerpávající analýzu ve výše zmíněné disertační práci L. J. *Vylučující klauzule dle čl. 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků: možnosti a podmínky její aplikace vůči osobám podezřelým z terorismu*, kapitoly *4.4.2.2 Zohlednění proporcionality* (str. 116-119) a *4.4.4.4 Posuzování proporcionality* (str. 131-132). Z analýzy odborné literatury provedené v odkazované práci nicméně plyne, že

většina relevantních autorů se k aplikaci principu proporcionality v této podobě staví odmítavě (str. 117). Stejně tak z analýzy zahraničních případů jednoznačně vyplývá, že převažují země, které uplatnění testu proporcionality při úvaze o aplikovatelnosti vylučující klauzule dle čl. 1F Ženevské úmluvy odmítají.

[50] Pro účely výkladu čl. 12 odst. 2 písm. b) a c) ještě staré kvalifikační směrnice, jež se však od nové kvalifikační směrnice neliší, se danou otázkou zabýval velký senát Soudního dvora Evropské unie v rozsudku z 9. 11. 2010, ve spojených věcech C-57/09 a C-101/09, *Spolková republika Německo proti B a D*. Dospěl k závěru, že vyloučení z postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 2 písm. b) nebo c) (staré) kvalifikační směrnice není podmíněno přezkumem přiměřenosti ve vztahu k projednávané věci, což odůvodnil poukazem na skutečnost, že samotné důvody vyloučení z postavení uprchlíka dle čl. 12 odst. 2 (staré) kvalifikační směrnice souvisejí se závažností spáchaných činů. To odpovídá účelu čl. 1F Ženevské úmluvy, podle něhož osoby mající na svědomí činy takového stupně závažnosti nejsou hodny ochrany spjaté s postavením uprchlíka. Pokud přitom rozhodující orgán dospěje k závěru, že se čl. 12 odst. 2 kvalifikační směrnice aplikuje, nelze jej dle Soudního dvora EU nutit ještě k provedení testu přiměřenosti, jenž by zahrnoval nové posouzení úrovně závažnosti spáchaných činů. Soudní dvůr EU však v této souvislosti zdůraznil, že odmítnutí testu proporcionality při rozhodování o použití vylučující klauzule dle čl. 12 odst. 2 kvalifikační směrnice nemá vliv na posouzení otázky, zda je vyhoštění této osoby do země původu v souladu se zásadou *non-refoulement*. Tedy také odkázal na ochranu, která případně musí být poskytnuta v jiných řízeních (viz bod [48] tohoto rozsudku).

[51] Vzhledem ke stejnému základu a formulaci nevidí zdejší soud důvody, aby uvedený závěr nedopadal shodně též na výklad vylučující klauzule u doplňkové ochrany dle čl. 17 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice.

[52] Jak z výkladu čl. 1F písm. b) Ženevské úmluvy, tak i z výkladu čl. 12 odst. 2 písm. b) a čl. 17 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice, jež jsou zdrojem pro § 15 a § 15a zákona o azylu, plyne závěr, že pro aplikovatelnost vylučující klauzule není podstatné v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany zkoumat, zda by takové vyloučení z azylu a doplňkové ochrany nebylo v rozporu se zásadou *non-refoulement*.

[53] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že městský soud pochybil, pokud shledal rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelným z důvodu chybějících úvah o (ne)porušení zásady *non-refoulement*.

IV. Závěr a náklady řízení

[54] Městský soud tedy správně poukázal na chybějící samostatnou úvahu o důvodnosti podezření, že se žalobce před rozhodnutím o své žádosti dopustil vážného nepolitického zločinu mimo území ČR. Správně také požadoval, aby úvahu o důvodnosti podezření zasadil do kontextu s azylovým příběhem. Naopak městský soud stěžovateli nesprávně vytknul neposouzení zásady *non-refoulement*, jakož i nezjištění azylové historie žalobce. Předčasný byl i jeho závěr o nutnosti opatřit celý extradiční spis.

[55] Kasační stížnost nelze zamítnout jen proto, že zrušující výrok rozsudku byl správný, bez ohledu na jeho oporu v odůvodnění (usnesení rozšířeného senátu NSS ze 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud současně

nemůže právní hodnocení městského soudu pouze korigovat v odůvodnění tohoto rozsudku, neboť důvody napadeného rozsudku v převažující míře neobstojí. Jinak řečeno, jednalo by se o nepřípustně rozsáhlou změnu závazného právního názoru pro správní orgán. Proto Nejvyšší správní soud přistoupil ke zrušení rozsudku městského soudu i ke zrušení rozhodnutí stěžovatele, a to pro jejich nezákonnost, neboť ze shora uvedeného je zřejmé, že závěry městského soudu vyslovené v napadeném rozsudku byly v podstatném rozsahu chybné, avšak nesprávný byl i právní názor stěžovatele. Stěžovatel tedy v dalším řízení vyjde z právního názoru vyjádřeného v tomto rozsudku.

[56] Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku přistoupil podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc stěžovateli k dalšímu řízení; ten bude v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[57] Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu, a proto je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti také o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozsudku městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.).

[58] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Protože žalobce měl v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů těchto řízení.

[59] V řízení o žalobě vznikly žalobci náklady řízení spočívající v odměně advokáta a náhradě hotových výdajů. Odměna zahrnuje 2 úkony právní služby, tj. převzetí zastoupení a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (dále „advokátní tarif“)], replika žalobce neobsahovala nové skutečnosti, proto ji nelze považovat za účelný úkon. Za každý úkon náleží částka ve výši 3 100 Kč, celkem 6 200 Kč (§ 7 ve spojení § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celková výše nákladů řízení o žalobě tedy činí částku 6 800 Kč. Zástupce žalobce soudu doložil, že je plátcem DPH, přiznaná odměna a náhrada hotových výdajů se tedy zvyšuje o částku 1 428 Kč odpovídající této dani (21 %). Za řízení o žalobě tedy celkem zástupci žalobce náleží odměna a náhrada hotových výdajů v částce 8 228 Kč.

[60] V řízení o kasační stížnosti vznikly žalobci náklady řízení spočívající v odměně advokáta a náhradě hotových výdajů. Odměna zahrnuje 1 úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], za nějž náleží částka ve výši 3 100 Kč (§ 7 ve spojení § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celková výše nákladů řízení o kasační stížnosti tedy činí částku 3 400 Kč, jež se zvyšuje o částku 714 Kč odpovídající DPH. Za řízení o kasační stížnosti tedy celkem zástupci žalobce náleží odměna a náhrada hotových výdajů v částce 4 114 Kč. Celková výsledná částka nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 12 342 Kč.

[61] Žalovaný je tedy povinen žalobci zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Marka Čechovského, advokáta (§ 149 odst. 1 o. s. ř.).

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

V Brně 30. srpna 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu