



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **V. K.**, zastoupeného Mgr. Daliborem Šamanem, advokátem se sídlem Mělník, Fibichova 218, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 7. 2004, č. j. OAM-444/LE-B04-B04-2004, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 10. 2004, č. j. 60 Az 110/2004-30,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Odměna advokáta Mgr. Dalibora Šamana **s e u r č u j e** částkou 1 279,30 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 27. 7. 2004, č. j. OAM-444/LE-B04-B04-2004, žalovaný zamítl žalobcovu žádost o udělení azylu podle § 16 odst. 1 písm. k) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění účinném do 12. 10. 2005.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce uvedl řadu ustanovení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění účinném do 31. 12. 2005 (dále jen správní řád), která žalovaný v řízení porušil a trval na tom, že splnil zákonné podmínky pro udělení azylu dle § 12 zákona o azylu, resp. minimálně pro vztažení překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Ke skutkovým důvodům odkázal na žádost o udělení azylu,

protokol o pohovoru a další spisový materiál. K porušení zákona o azylu dodal, že žalovaný se vůbec nezabýval objektivním aspektem definice uprchlíka a nehodnotil situaci v zemi původu žalobce. Poukázal na skutečnost, že je členem sociální skupiny obětí mafie, které stát neochránil. Aplikace § 16 zákona o azylu nezbavuje žalovaného povinnosti hodnotit důvody pro udělení azylu podle § 12, § 13, § 14 tohoto zákona či pro případné vztažení překážky vycestování. Ženevská úmluva, která má na základě čl. 10 Ústavy České republiky aplikační přednost před zákonem, přikazuje státu ochránit uprchlíka bez ohledu na to, že např. zatajil cestovní doklad. Navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud v Plzni žalobu zamítl rozsudkem ze dne 14. 10. 2004. V odůvodnění se ztotožnil se závěrem žalovaného o zjevné nedůvodnosti žalobcovy žádosti o udělení azylu dle § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu, neboť tato byla podána s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, ačkoliv žalobce mohl požádat o udělení azylu dříve. Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce neopustil Ukrajinu z důvodů azylově relevantních, odešel z ekonomických důvodů a kvůli obavám z napadení ze strany příslušníků mafie, přitom však ani nevyužil ochrany země původu. O udělení azylu mohl požádat již v roce 2003, kdy mu byly známy důvody jeho žádosti, tak však neučinil. V České republice pobýval nelegálně, mohl se přitom svobodně pohybovat a vstoupit i do styku s českými státními orgány. V podání žádosti o udělení azylu mu tak nic nebránilo. Soud se dále zabýval tvrzením žalobce o jeho příslušnosti k sociální skupině nečlenů či obětí mafie a uzavřel, že tato skupina není natolik konzistentní, aby byla sociální skupinou ve smyslu § 12 zákona o azylu. Nedůvodnou soud shledal i námitku porušení čl. 10 Ústavy, zákon o azylu není v rozporu s mezinárodními smlouvami. Žalovaný při zamítnutí žádosti o azyl nepochybil, krajský soud mu dal po přezkoumání napadeného rozhodnutí v rámci žalobních bodů svým rozsudkem za pravdu.

Proti zamítavému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost založenou na důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Konkrétně uvedl, že žalovaný zamítl žádost o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou, aniž zkoumal žalobcovy důvody pro udělení azylu a nedodržel tak mezinárodněprávní závazky České republiky. Na Ukrajině byl pronásledován a stát mu nebyl schopen ani ochoten poskytnout ochranu. Azyl by mu měl být udělen za použití extenzivního výkladu pojmu sociální skupina. Má též vážnou známost s občankou České republiky. Nebyl tak respektován ani čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Mezinárodněprávním závazkem České republiky vyplývajícím z čl. 1 Ústavy a čl. 1A (Ženevské) Úmluvy o právním postavení uprchlíků je meritorně posoudit žalobcovy důvody pro udělení azylu a v případě splnění podmínek mu udělit právní postavení uprchlíka. Zákon nemůže tento ústavněprávní závazek negovat. Dále žalobce poukázal na neposouzení existence překážky vycestování, a to vzhledem k jeho rodinnému a soukromému životu (čl. 8 Evropské úmluvy) a též k pronásledování mafií, které na Ukrajině často končí smrtí, stát pronásledovaného neochrání. Po návratu na Ukrajinu by se žalobcem bylo špatně zacházeno. Došlo by k porušení čl. 3 Evropské úmluvy, čl. 3 Úmluvy proti mučení. Dále uvedl, že o možnosti podat v ČR žádost o udělení azylu se dozvěděl až při zadržení policií. V případě jeho žádosti o udělení azylu tak chyběla souvislost s vyhoštěním. Nesprávný byl též výklad pojmu sociální skupina, neboť vede k tomu, že vlastně nikdo není členem žádné sociální skupiny ve smyslu Ženevské úmluvy. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce též požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. O této žádosti Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, neboť rozhodl přímo ve věci samé.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti popřel její oprávněnost a navrhl její zamítnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a shledal kasační stížnost nedůvodnou.

Nejdříve se kasační soud zabýval tvrzeným porušením mezinárodních závazků České republiky.

Stěžovatel má pravdu ve svém tvrzení o nezpochybnitelné aplikační přednosti mezinárodních smluv zahrnutých do vymezení článku 10 Ústavy, podle něhož „*vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“ Není sporu ani o tom, že takovou mezinárodní smlouvou mající tuto aplikační přednost je i Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a k ní se váží Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1967, jež byly publikovány pod č. 208/1993 Sb. (Ženevská úmluva).

Smyslem Ženevské úmluvy jako celku je zakotvit pro uprchlíky určitá práva, ostatně i podle preambule k této úmluvě je jedním z jejích smyslů „*zajistit uprchlíkům co největší možnost užívat těchto základních práv a svobod*“. Obsahem mezinárodního závazku České republiky vyplývajícího ze Ženevské úmluvy pak je poskytovat oprávněným osobám, tedy uprchlíkům, práva přiznaná jim úmluvou jako jejich destinatářům. Nutno podotknout, že mezi tato práva nepatří právo na udělení azylu, na rozdíl např. od práva na uplatnění zákazu vyhoštění či navrácení („*non-refoulement*“).

Co se týče vztahu Ženevské úmluvy a zákona o azylu, nelze tvrdit, že uprchlíkem je automaticky každý žadatel o azyl. Zatímco status žadatele o azyl je dán především volním aktem konkrétní osoby, která se rozhodne o azyl požádat, a status azylanta, tedy osoby, již byl azyl státem udělen, je dán především volním aktem státu, jak se odráží v zákonné úpravě azylu a realizaci této úpravy orgány veřejné moci; status uprchlíka je dán objektivním stavem, který může být státem již pouze rozpoznán a deklarován. Státy, které jsou signatáři Ženevské úmluvy, jsou pak zavázány k tomu, aby tento status uznaly u těch osob, které spadají pod vymezení definice uprchlíka, která je obsažena v čl. 1 písm. A odst. 2 této Úmluvy (pozitivní vymezení), a zároveň se na ni nevztahují cesační a exkluzivní klauzule dle písmen C až F uvedeného článku Úmluvy (negativní vymezení). Podle čl. 1 písm. A odst. 2 Úmluvy, v jeho znění po zmírnění definičních podmínek zakotveném Protokolem z roku 1967, je uprchlíkem kterákoliv osoba, která „*se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti.*“

Pokud by se v konkrétním případě dostala do rozporu aplikace zákona o azylu a aplikace, která by vyplynula ze Ženevské úmluvy, musela by být podle čl. 10 Ústavy použita přímo a přednostně Ženevská úmluva. Pokud by tedy např. hrozilo vyhoštění osoby,

u níž by nebyla zkoumána přítomnost překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu; jednalo by se však přitom o uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy, kterému by hrozily neblahé následky zakotvené v čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy („*Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.*“), musela by být přednostně aplikována Ženevská úmluva a taková osoba by v konkrétním případě nesměla být vyhoštěna či jiným způsobem vrácena, neboť by to vedlo k porušení mezinárodních závazků České republiky rozpornému ze své povahy i s čl. 1 odst. 2 Ústavy.

Na základě výše uvedeného však nelze dojít k závěru, že stát je povinen v rámci azylového řízení posoudit žádost každého žadatele o udělení azylu prizmatem Ženevské úmluvy. Takový výklad opomíjí skutečnost, že tato úmluva má též svoji osobní působnost (*ratione personae*), když se vztahuje pouze na uprchlíky.

Je sice pravda, že si lze představit situace, kdy i osoba, jejíž žádost o azyl bude zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle některého z písmen § 16 odst. 1 zákona o azylu, bude moci být označena za uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy, v nyní posuzovaném případě tomu tak však zjevně není.

Zdejší soud sice není povolán k tomu, aby stavěl napevno, zda stěžovatel je či není uprchlíkem ve smyslu definice Ženevské úmluvy, k takovému úsudku a závazné deklaraci statusu uprchlíka ostatně není zákonem povolán ani žalovaný; tomuto soudu je však zcela zjevným, že stěžovatel opravdu během celého správního a soudního řízení neuvedl nic, co by naznačovalo, že by mohl být uprchlíkem ve smyslu této definice. Jak vyplynulo ze správního spisu, uváděl stěžovatel ekonomické důvody a dále pronásledování ze strany mafie. V žalobě se pak označil za člena sociální skupiny obětí mafie, které stát neochránil. Jedná se však o chybné uchopení tohoto institutu. „Určitou sociální vrstvou (skupinou)“ ve smyslu Ženevské úmluvy je skupina osob sdílející objektivně společnou charakteristiku nebo je alespoň takto společností vnímána. Tato charakteristika má často povahu vrozeného, nezměnitelného rysu nebo je jinak zásadní pro lidskou identitu, svědomí nebo výkon lidských práv dotyčných osob; riziko pronásledování však do této charakteristiky nepatří. V tomto kontextu tak nelze hovořit o sociální skupině obětí mafie, které neochránil stát (srov. např. č. 364/2004 Sb. NSS, č. 401/2004 Sb. NSS), jak správně uzavřel krajský soud.

I kdyby však stěžovatel byl členem určité sociální skupiny, byla by rozhodující existence odůvodněného strachu z pronásledování směřujícího vůči žadateli o azyl, jako příslušníku takové určité sociální skupiny, jež podnikají úřady země, případně vychází od některých složek obyvatelstva, které nerespektují normy stanovené v zákonech dotyčné země a úřady vědomě takové jednání tolerují nebo odmítají, či nejsou schopné zajistit účinnou ochranu. V daném případě se však stěžovatel, jak sám tvrdil v pohovoru konaném dle § 23 zákona o azylu, ani nepokusil obrátit na policii či jiný státní orgán se žádostí o poskytnutí ochrany. Nepokusil-li se stěžovatel získat ochranu prostředky vnitrostátního práva, nemůže mu být poskytnuta mezinárodní ochrana: ta je totiž až poslední možností v situaci, kdy všechny ostatní nástroje práva selhaly.

Za takové situace, kdy stěžovatel neuváděl žádné důvody nasvědčující, že by mohl být uprchlíkem, žalovaný nepochybil, pokud se nezabýval možností, že by jím být mohl a tedy, že by se na něj mohla vztahovat Ženevská úmluva. Nic navíc

nenaznačovalo ani tomu, že by stěžovatel po svém návratu mohl být vystaven skutečností uvedeným v čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy (*non-refoulement*) a přezkoumání jeho situace pohledem tohoto ustanovení by tak bylo zjevně nadbytečné a žalovaný postupoval správně, pokud se ke shledání překážky vycestování, jež je odrazem tohoto ustanovení v českém vnitrostátním právu, nijak nevyjadřoval. Lze se tak sice ztotožnit s názorem o aplikační přednosti Ženevské úmluvy před zákonem o azylu, pokud by došlo k jejich rozporu, nicméně pokud je zjevné, že konkrétní žadatel o azyl nemůže být uprchlíkem, typicky proto, že neuvádí žádnou skutečnost svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování, není k takové aplikační přednosti důvod, neboť na takovou osobu Ženevská úmluva nedopadá.

Z výše uvedeného je zřejmé, že v daném případě k porušení mezinárodních závazků České republiky nedošlo.

V bodech, jimiž stěžovatel namítl, že po návratu na Ukrajinu bude vystaven nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu, a že tímto návratem nebude respektován jeho soukromý a rodinný život, čímž dojde k porušení čl. 3 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, je kasační stížnost nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.): opírá se totiž o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl.

Nejvyšší správní soud se dále v dané věci ztotožnil s důvody, pro které žalovaný posoudil žádost žalobce o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu.

Jak vyplynulo ze skutkového stavu, jak jej na základě provedeného dokazování stanovil žalovaný (a stěžovatel jej v kasační stížnosti ani nečinil rozporným), pobýval stěžovatel opakovaně na území České republiky, kam naposledy vstoupil nelegálně dne 15. 10. 2003. Až do svého zadržení dne 2. 7. 2004 měl možnost volně se pohybovat po celém území České republiky a měl tedy i dostatečnou možnost kdykoliv o azyl požádat. V podání žádosti o udělení azylu mu v té době nic nebránilo, zároveň mu v této době byly známy skutečnosti, kterými svoji žádost později odůvodnil. Pokud však za těchto okolností požádal o udělení azylu až poté, co mu bylo dne 2. 7. 2004 Policií České republiky, Oblastním ředitelstvím služby cizinecké a pohraniční policie, oddělením cizinecké policie Kladno předáno sdělení o zahájení správního řízení ve věci správního vyhoštění (č. j. SCPP-791-1/PH-III-2004), je zřejmé, že tak učinil pouze za účelem se tomuto vyhoštění vyhnout.

Na tom nic nemění ani stěžovatelovo tvrzení, že o možnosti požádat o udělení azylu nevěděl. Je vysoce pravděpodobné, že kdyby přicestoval do České republiky z azylově relevantních důvodů, jistě by se již ve své vlasti nebo neprodleně po vstupu na území České republiky zajímal o podmínky, za nichž lze azyl žadateli udělit. Jestliže však v tomto směru nevyvinul žádné úsilí, tedy nevyhledal potřebné informace a ani se o poskytnutí takových informací neobrátil na příslušné státní orgány či nestátní organizace, pak nemůže klást svůj vlastní nezáměr a nevědomost k tíži žalovaného.

Nutno dodat, že pokud v řízení o žádosti o udělení azylu vyplyne některá ze skutečností taxativně uvedených v § 16 odst. 1 zákona o azylu, pak správní orgán, za předpokladu, že běží lhůta stanovená v odstavci 2 téhož ustanovení (ve znění účinném

do 12. 10. 2005), bez dalšího takovou žádost zamítne; konečným způsobem tak ve věci rozhodne, aniž by byla dále zjišťována existence některého z důvodů pro udělení azylu podle § 12 zákona. Pro rozhodování o udělení azylu z některého z důvodů předvidaných v ustanoveních § 13 a § 14 zákona o azylu je negativní zjištění a závěr o existenci důvodů pro udělení azylu podle § 12 zákona určující. Výrok správního orgánu o neudělení azylu podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu by tak byl v logickém rozporu s výrokem o zamítnutí žádosti o udělení azylu podle § 16 zákona o azylu (srov. č. 349/2004 Sb. NSS).

Vzhledem k povaze jeho rozhodnutí (§ 16 zákona o azylu) nebyl žalovaný ze zákona povinen vypořádat se ani s otázkou existence, resp. neexistence překážek vycestování. Ustanovení § 28 zákona o azylu by se užilo v případě neudělení či odnětí azylu a tedy jako obligatorní část rozhodnutí v režimu § 12, § 13, § 14, § 15 a § 17 zákona o azylu, pro které platí povinnost plynoucí z § 91 zákona o azylu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 5 Azs 230/2004-45, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Nejvyšší správní soud tedy shledal všechny stěžovatelovy námitky dílem nedůvodnými, dílem nepřipustnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

Žalobci byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 7, § 120 s. ř. s.).

Výše odměny byla stanovena podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, a to za jeden úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě právního zastoupení, a náhrady hotových výdajů, tedy ve výši 1 x 1 000 Kč a 1 x 75 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. b), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], celkem 1 075 Kč. Protože ustanovený advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 204,30 Kč, odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Ustanovenému advokátovi se tedy přiznává náhrada nákladů v celkové výši 1 279,30 Kč.

Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 1. února 2006

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu